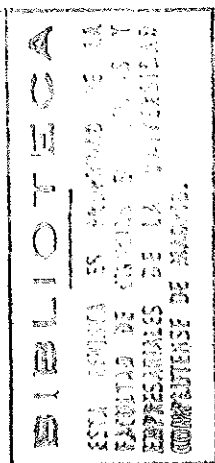




W
28
(8730)



Documento de Trabajo

8 7 3 0

LA TEORIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN LA
TEORIA DE LA IMPOSICION EQUITATIVA,
TEORIA DE LA IMPOSICION OPTIMA Y
TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA.

Aurelia Valiño Castro

N° C → X-53-228025-2

N° E → 5307402829

LA TEORIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA
EN LA TEORIA DE LA IMPOSICION EQUI-
TATIVA, TEORIA DE LA IMPOSICION OP-
TIMA Y TEORIA DE LA ELECCION PUBLI-
CA.

AURELIA VALERO CASTRO
Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal
Universidad Complutense
Campus de Somosaguas
Madrid

I N D I C E

INTRODUCCION

I TEORIA DE LA IMPOSICION EQUITATIVA Y REFORMA TRIBUTARIA

I.1. La renta comprehensiva, extensiva o ampliada.

I.2. Reformas parciales frente a medidas transitorias.

I.2.a) Reformas parciales y Teoría de la Imposición Equitativa.

I.2.b) Medidas transitorias e Imposición Equitativa.

II TEORIA DE LA IMPOSICION OPTIMA Y REFORMA TRIBUTARIA

II.1 La reforma tributaria como mejora del bienestar.

II.2 Factores determinantes de la reforma óptima:
posposición frente a promulgación parcial.

III TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA Y REFORMA TRIBUTARIA

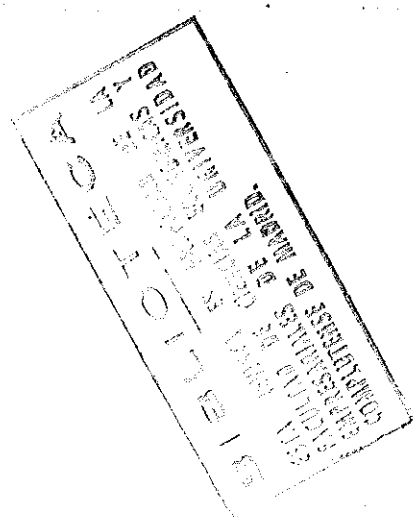
VII.1 Teoría de la Limitación Constitucional.

III.2 El mercado de reformas tributarias.

III.3 Teoría de la Elección Social e Imposición óptima.

CONCLUSIONES

LA TEORIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA
EN LA TEORIA DE LA IMPOSICION EQUI-
TATIVA, TEORIA DE LA IMPOSICION OP-
TIMA Y TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA. *
CA. **



INTRODUCCION

En los últimos años el mundo está viviendo una serie de tensiones reformadoras en el campo impositivo, que han originado en un amplio número de países, prácticamente todos los del área de la OCDE, propuestas de reforma y cambios impositivos efectivos, rodeados de discusión y polémica.

El sustento teórico de estas reformas se encuentra en la literatura hacendística preocupada por resolver los elementos clave de toda reforma tributaria: causas determinantes o el "por qué" de la reforma, objetivos para cuya consecución se instrumenta o el "para qué"; y medidas de instrumentación o el "cómo". Las respuestas a estas preguntas se diferenciarán atendiendo a la escuela Teórica a la que pertenece quien las formula.

El objetivo de estas líneas es, precisamente, presentar las bases de las principales escuelas que se preocupan por la reforma tributaria en los países desarrollados.

* Este trabajo ha sido extraído de un capítulo de mi tesis doctoral sobre la Reforma Tributaria Española de 1977 (un análisis histórico-comparado), en elaboración, dirigida por el profesor D. Enrique Fuentes Quintana.

* * Quiero agradecer las sugerencias y comentarios de los profesores Emilio Albi, González-Páramo, Rodríguez Oandara y Angel Belguizo.

Son principalmente tres las escuelas a partir de las cuales se desarrollan las teorías sobre la reforma tributaria.

La escuela con más tradición es la que se conoce como "Teoría de la Imposición Equitativa" (Equitable Taxación). Sus fuentes se encuentran en las ideas de Simons (1938) sobre la definición de la base imponible del Impuesto sobre la Renta. Simons a su vez, era continuador de las aportaciones de Schanz (1876) y Haig (1921). La renta extensiva, - comprehensiva o ampliada, definida como suma del consumo y de la variación de la riqueza en un período determinado, es la "savia" que nutrirá la Teoría de la Imposición Equitativa. Alcanza su punto de máxima influencia en los años cincuenta y sesenta, pero no ha decaído en la actualidad.

La segunda escuela parte de la Economía del Bienestar y se preocupa de la deducción de las ecuaciones determinantes de los tipos impositivos de cada impuesto, con el fin de maximizar una función de bienestar sometida a ciertas restricciones. Como lo que busca es una optimización, se conoce bajo la denominación de "Teoría de la Imposición Óptima" (Optimal Taxación). En las dos últimas décadas es cuando se desarrolla con más fuerza.

La tercera entronca con los avances en la "Teoría de la Elección Pública" (Public Choice). Se preocupa de los condicionantes políticos y sociales que determinarán el comportamiento del sector público y su gestión de los impuestos. Esta escuela es la más moderna, aunque sus orígenes se remontan a las aportaciones de Wicksell a la Teoría del Cambio Voluntario.

Vamos a continuación el contenido esencial de estas Teorías.

I. TEORIA DE LA IMPOSICION EQUITATIVA Y REFORMA TRIBUTARIA

I.1 La renta comprehensiva, extensiva o ampliada

Los trabajos pioneros de Schanz, Haig y Simons se completaron con las aportaciones de Shoup (1949, 1969), Vickrey (1947), Musgrave (1959 1976, 1983) y Goode (1964, 1977), entre otros. Esta segunda generación intenta ahondar en la aplicabilidad del concepto de renta comprehensiva dotando de un mayor apoyo analítico a las formulaciones iniciales, cuyos fundamentos eran principalmente filosóficos. Según recoge Hettich (1979 a) estos fundamentos son la "libertad", la "igualdad" y la negación de las concepciones estáticas de la sociedad. Sobre estos tres -

pilares se construye la teoría de Simons de la que la elección de la base imponible es el eje central. El concepto de renta extensiva favorecía la consecución de la equidad horizontal y vertical, que a su vez se completaba con la progresividad en la tarifa. La elección de base y el grado de progresividad eran dos problemas que debían de permanecer separados. El último quedaba en manos de los políticos y de los juicios éticos del momento.

La Teoría de la Imposición Equitativa no está exenta de discusión dentro de sus propias filas, favoreciendo de esta forma el avance de sus formulaciones. Los puntos de discusión se centran, por supuesto, en las definiciones de los componentes de la renta extensiva y por lo tanto en la precisión de sus conceptos: renta, consumo y riqueza (1), y a un nivel más general, entre una base impositiva medida en términos de renta o de gasto. Esta discusión ha ido redoblando su importancia desde las aportaciones de Irving Fisher (I. Fisher 1939, I. Fisher y H.W. Fisher 1942), pero no ha hecho más que afianzar el concepto de base amplia o extensiva al remitir el concepto de gasto a la diferencia entre la renta y el ahorro, lo que indudablemente exige un conocimiento de ambos conceptos y por consiguiente de la renta ampliamente definida. (2).

El concepto de "gastos fiscales" introducido por Stanley Durrey (1973) da una nueva visión a la Teoría de la Imposición Equitativa. Si se consideran las bonificaciones, exenciones, desgravaciones y demás tratos fiscales favorables como una transferencia indirecta realizada por el Estado, se sobreentiende que la base imponible está definida en un sentido amplio. (3).

Pero en la actualidad los mayores avances de la Teoría se producen como consecuencia de la reacción ante las críticas efectuadas por los defensores de la Teoría de la Imposición Óptima, a las que se han unido las procedentes de la Teoría del Cambio Voluntario. Así, se le ha acusado, principalmente, de no conseguir el objetivo de neutralidad que pretendía alcanzar Simons con la renta extensiva. Esta crítica se apoya en trabajos iniciales de Ramsey (1927) (4) y está principalmente argumentada por Little (1951), quien señala que si se excluye el ocio del gravamen, se introducen distorsiones entre el resto de los bienes y no se alcanza la eficiencia con la renta extensiva. Harberger (1964) responde que los altos tipos impositivos que se necesitan con las bases imposables estrechas o reducidas, para mantener el nivel de recaudación originan mayores problemas de eficiencia (excesos de carga fiscal).

En la misma línea, Brennan y McGuire (1975) señalan que la balanza se inclina a favor de la base amplia si se tiene en cuenta que los

costes de excluir algún bien por motivos injustificados exceden de los beneficios que podrían surgir si la exclusión es justificada. Head (1982) comenta en relación a estas afirmaciones que el punto clave de las mismas se encuentra en la pérdida de bienestar producida por la "cuña fiscal" y añade: "Mas aún, una vez que el casi principio constitucional de uniformidad se abandona, y en ausencia de una alternativa bien definida, la vía está abierta, en cualquier estructura política real, a todo tipo de alejamientos de la uniformidad basados en intereses particulares más que en cálculos probabilísticos de ganancias en eficiencia" (Head, 1982 p. 198) (5).

Esto se aplica también para toda política fiscal preocupada por la equidad horizontal, factor que se ha convertido en el eje central de la Teoría de la Imposición Equitativa. Brennan (1971) considera más adecuada la base amplia que la reducida debido a los bajos tipos impositivos que se necesitan para elevar un ingreso determinado y como añade Head "menores tipos impositivos claramente implican menores injusticias. Este argumento se refuerza si, como parece posible, se considera adecuado sopesar proporcionalmente las mayores injusticias más que las menores" (Head, 1982, p. 201).

Una de las críticas más sustentadas de la Teoría de la Imposición Optima es la falta de medida de la equidad horizontal en términos de utilidad: igual tratamiento para los que tienen igual utilidad. Se indica que deberían incorporarse elementos tales como el ocio o las diferencias de satisfacción asociadas a determinados tipos de trabajo. En general los seguidores de la Teoría de la Imposición Equitativa han preferido prescindir de estas medidas subjetivas para acudir a otras más tangibles como la renta o el consumo. Musgrave (1976) aceptó el reto de incorporar la utilidad al análisis considerando un modelo para un único período donde, si los gustos difieren y las oportunidades son iguales para los sujetos que componen la sociedad, la medida ampliada de la renta o el consumo sólo será adecuada si se supone que dichos sujetos tienen iguales funciones de utilidad marginal en términos de renta o consumo. Aunque este supuesto no es real, Musgrave considera que es aceptable si se quiere conseguir una medida de la posición económica que sea operativa.

Hettich (1979,a) sortea las críticas remitiendo el estudio a las primeras aportaciones de Simons y a su idea de libertad. Nos dice: "Simons no tiene interés en encontrar políticas óptimas para un conjunto dado de supuestos. Desea diseñar los acuerdos institucionales que pudieran resistir las presiones de los cambios a corto plazo en la sociedad"

(Hettich 1979 a, p. 5). Por otra parte también recuerda la preocupación de Simons por la mensurabilidad.

Con estas conclusiones, no se hace más que afirmar la línea general marcada por el conjunto de seguidores de esta escuela de pensamiento: buscar una medida que pueda ser utilizada en la práctica de la política fiscal. Y este es también el problema a resolver, generalmente reconocido como tal. Según señalan el Informe de la Comisión Carter (1966) y Hettich y Winer (1985), los problemas de medida son: determinar la renta imputada y el problema paralelo de descontar o no los intereses de los créditos hipotecarios (6); medida de la renta en especie; gravamen de las rentas de capital y rentas irregulares; tributación de la renta real o monetaria, con el problema de la inflación; y definición de la unidad contribuyente; como más destacados.

I. 2 Reformas parciales frente a medidas transitorias

Este conjunto de problemas limita las posibilidades de acercar la base imponible real a la definida ampliamente. Por lo tanto, a la hora de realizar las reformas tributarias es frecuente que se acepten situaciones de óptimo secundario, donde cualquier acercamiento al concepto de base ampliada se considera un importante paso adelante.

En este contexto los factores que afectan y condicionan la reforma tributaria son: información sobre los cambios y capacidad de adaptación a los mismos sin diferencias entre los individuos, existencia de intereses creados y derechos de propiedad.

En estos factores influye de forma indirecta la fecha en que se aprueba la reforma y la fecha en que entra en funcionamiento. La primera puede tener principalmente dos opciones:

- 1) Promulgación inmediata de todas las medidas conducentes a alcanzar la base ampliada.
- 2) Promulgación parcial, que constituye el objetivo de óptimo secundario mencionado.

El estudio de sus implicaciones se realiza principalmente para comprobar la posibilidad de alcanzar la equidad horizontal.

La segunda alcanza una gama bastante amplia de posibilidades Greetz (1985, nota 12) y Zodrow (1981) nos ofrecen hasta seis:

- 1) Fechas efectivas nominalmente retroactivas: La entrada en vigor, o mejor dicho sus efectos, preceden a la fecha de promulgación de la Ley.

- 2) Fechas efectivos futuras: La norma surte efecto en la fecha de promulgación.
- 3) Retraso de las fechas efectivas o posposición: La norma surte efecto algún tiempo después de la promulgación. Se habla también de promulgación retrasada cuando existe el compromiso de promulgación en una determinada fecha.
- 4) Escalonamiento de las fechas efectivas: El cambio se hace efectivo en etapas a lo largo de varios años. Se relaciona esta alternativa con la de promulgación parcial, de forma que a veces se diferencia entre promulgación parcial inmediata y escalonada.
- 5) Bonificación en las fechas efectivas, que exime de las nuevas normas la renta futura obtenida de transacciones realizadas antes de la fecha de promulgación.
- 6) Bonificación en la fecha efectiva sólo a los detentadores de activo, que exime de las nuevas normas a la renta obtenida por personas que poseían los activos relevantes en una fecha determinada, pero no por los que adquirieron los activos después. Esta y la anterior se conocen también como cláusulas " grandfathering".

Aún habría otra posibilidad a añadir a las ya mencionadas, lo que Poddar y Watson (1986) denominan "sistemas paralelos" que consiste en la introducción del nuevo sistema, con unos tipos muy bajos, manteniendo el viejo durante un tiempo

Todas estas modalidades de entrada en vigor afectan a los problemas transitorios de la reforma tributaria.

Veamos las aportaciones principales en estos dos campos:

I.2.a Las reformas parciales y la Teoría de la Imposición Equitativa.

Las reformas parciales y la equidad horizontal han sido estudiadas en la Teoría de la Imposición Equitativa, por Hettich (1979 b, - 1983). Aunque la tradición iniciada por Simons separaba el tratamiento de la equidad horizontal, que debería de ser constitucional, de la equidad vertical, que era un problema de preferencias personales, Hettich intenta demostrar que existe una interacción entre ambas. Para ello elabora un índice de equidad que sirve también para estudiar como afectan las desviaciones de la renta comprensiva a la equidad horizontal (7) y este índice se estructura como una medida de las diferencias en--

tre la situación existente de partida, las distintas mejoras producidas por los cambios en el sistema fiscal y la situación preferida que sería la renta definida ampliamente.

El índice quedaría expresado de la siguiente forma:

$$I = (1/n) \sum_{i=1}^n (t^i - g^i)^2 \quad (1)$$

Donde g^i es la obligación o carga fiscal del contribuyente i -ésimo cuando la base fiscal es la renta definida ampliamente; t^i es el pago fiscal actual; y n es el número de contribuyentes, que se supone permanece constante.

A la hora de comparar las posibles reformas se escogerían aquellas que dieran lugar a un índice I menor.

Para demostrar la relación entre la equidad horizontal añade el supuesto de que no varía la cantidad de ingresos necesaria para el gobierno (R). Esta cantidad actúa como una restricción, ya que influye en los pagos que realiza cada uno de los contribuyentes

$$R = \sum_{i=1}^n t^i = \sum_{i=1}^n g^i$$

Los supuestos establecidos para el análisis tienen dos tipos de efectos cuando la base imponible del impuesto no incluye todos los componentes de la renta: los que poseen renta no gravada disfrutan de menos cargas que sus iguales que ganan toda la renta en forma gravable; y cualquier base reducida debe gravarse a tipos superiores para obtener un volumen de ingresos dado.

Ya que la media de la carga fiscal, medida en términos de la base fiscal ampliada (\bar{g}), debe igualar a la media de la carga con una base menor (\bar{t}), la ecuación (1) se transforma en:

$$I = (1/n) \sum_{i=1}^n \left[(t^i - \bar{t}) - (g^i - \bar{g}) \right]^2 = \text{var}(t) - 2 \text{cov}(t, g) + \text{var}(g) = \text{var}(t-g) \quad (2)$$

Es decir: cuando no varía la cantidad de ingresos total a obtener por el gobierno, el índice se expresa como la varianza de diferencias en pagos de impuestos o cargas fiscales (8).

Partiendo de este índice trata de conseguir un modelo para la elaboración de reformas. Considera únicamente la posibilidad de dos reformas parciales. La renta ampliamente definida será la suma de una porción gravada Y_a y dos componentes no gravados C_1 y C_2 . La base total fiscal después de la reforma sería Y_r

$$Y_o = Y_a + \sum_{r=0}^2 C_r ; C_o = 0, C_1, C_2 > 0 \quad (3)$$

$$Y_r = Y_a + C_r \quad (4)$$

$$I_r = (1/n) \sum_{i=1}^n (t_r^i - g^i)^2 \quad (5)$$

$$R = \sum_{i=1}^n t_r^i = \sum_{i=1}^n g^i \quad (6)$$

$$t_r^i = l_r + k_r Y_r^i \quad (7)$$

$$g^i = a + b Y_o^i \quad (8)$$

Donde:

$$Y_r = \text{base imponible total}; \sum_{i=1}^n Y_r^i = Y_r$$

n = número de contribuyentes

Y_r^i = renta imponible de la familia i

R = recaudación constante

t_r^i = carga fiscal del representante familiar i

Y_o = renta comprensiva.

l_r, k_r, a y b = parámetros fiscales que indican el nivel de progresividad.

Al ser las ecuaciones (7) y (8) lineales, es posible describir preferencias de equidad vertical con el uso de dos parámetros fiscales. La ecuación (8) representa la estructura fiscal ideal.

Para poder estudiar el ranking de alternativas parte de las ecuaciones (3), (7) y (8) y elabora un nuevo índice.

$$\begin{aligned} I_r &= \text{var} (1_r + k_r Y_r) - 2 \text{cov} (1_r + K_r Y_r) (a + bY_o) + \\ &+ \text{var} (a+bY_o) = K_r^2 \text{var} (Y_r) - 2 k_r b \text{cov} (Y_r, Y_o) + \\ &+ b^2 \text{var} (Y_o) = \text{var} (k_r Y_r - bY_o) \end{aligned} \quad (9)$$

Así pues, el índice depende de la varianza de la renta gravada y de la covarianza de ésta y la definida ampliamente, de los valores de b y k_r . La varianza de Y_r y la covarianza de Y_r y Y_o están dadas, ya que, dadas las restricciones, no explican diferencias en la clasificación de los individuos. Si la estructura fiscal está dada permitiendo solo cambios en la base, k_r estará dado exógenamente al modelo y b quedará a la elección de los individuos.

El problema de la elección de reformas no se presenta cuando es solo un individuo el que escoge, sino cuando son varios. La existencia de consenso o conflicto en la elección de reformas puede analizarse observando la relación entre el parámetro b y el índice I_r . Esta relación toma la forma de parámetro con un mínimo en b ($\min I_r$) =

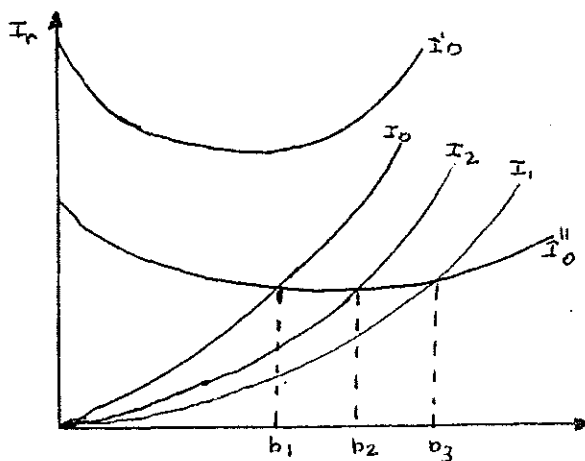
$$= k_r [\text{cov} (Y_r, Y_o) / \text{var} (Y_o)] \quad (10)$$

Si se tienen en cuenta variaciones en la estructura, también habrá que prestar atención a los parámetros que minimizan k_r ($\min I_r$) =

$$= b [\text{cov} (Y_r, Y_o) / \text{var} (Y_r)] \quad (11)$$

Para ver como las preferencias de la equidad vertical afectan a la elección sustituimos (11) en (10).

$$I_r = b^2 [\text{var} (Y_o) - \text{cov}^2 (Y_r, Y_o) / \text{var} (Y_r)] \quad (12)$$



- fig 1 -

Las curvas I_0 , I_1 e I_2 muestran la relación entre b y el valor de I_r obtenido en (12).

Si la situación actual es I_0' se preferirá cualquier reforma a la situación actual, aunque la alternativa preferida es I_1 (el índice I_r es menor en todos sus puntos). Pero si la situación de partida es I_0'' , la clasificación dependerá del valor de b . Si $b > b_3$, no se prefiere ninguna reforma y para $b < b_3$, se prefiere I_1 .

Por lo tanto, existirá una relación entre la equidad horizontal y vertical, bajo los supuestos señalados, al relacionarse en el índice de Hettich la base y la estructura de tipos impositivos.

El índice puede perfeccionarse incluyendo los costes de elección de reformas tributarias, lo que acercaría el análisis a la Teoría de la Elección Pública. Los costes pueden clasificarse en: administrativos (costes de información, recogida y esfuerzo) y costes políticos (tiempo y esfuerzos de burócratas y líderes políticos). Y coste de oportunidad de no dedicar estos recursos a conseguir otros programas.

Por X representamos la suma de costes anuales equivalentes (X_r sería el coste asociado con la alternativa r).

Considerando la ecuación (6) como la restricción de ingresos brutos, definimos $W_r = 1 - (X_r / R)$, $R > X_r$ (13) y el índice de equidad se convierte en:

$$I_r = (1/n) \sum_{i=1}^n (W_r t_r^i - g^i)^2 \quad (14)$$

Elevaciones en el coste deben dar lugar a aumentos en el índice.

Teniendo en cuenta el valor que hemos dado a W_r se requiere que $\partial I_r / \partial W_r < 0$.

$$Y \text{ para ello } b > \left[(w_r - 1) (k/n)^2 + w_r k_r^2 + \text{var}(Y_r) \right] / k_r \text{ cov}(Y_r, Y_o)$$

Es decir: la introducción de los costes limita los valores admisibles para b , pero este a su vez depende de las varianzas observadas, así como de la lista de alternativas que los tomadores de decisiones juzgan relevantes.

Hettich intenta un modelo de simulación para analizar la aplicabilidad de sus teorías. Parte de la situación imperfecta en la que alguna renta no se incluye en la base. Los que reciben esta renta pagarán menos impuestos y el resto estará gravado a un tipo superior como consecuencia de que la recaudación es constante. Los pagos por defecto se compensan con los pagos en exceso y ambas cosas son indeseables cuando lo que se busca es el tratamiento por igual a los iguales. Por lo tanto se abstrae de los signos y determina como índice la suma de las desviaciones absolutas $I = \sum_{i=1}^n |t^i - g^i|$. Con este índice compara las aproximaciones a la situación ideal de ampliaciones en la base a través de un ejemplo simulado de 4 contribuyentes y una ampliación de la base, primero a las ganancias de capital, y luego a la renta en especie. Llega a la conclusión de que es preferible la ampliación a la renta en especie.

Posteriormente analiza los cambios que se producen cuando se incorporan las relaciones entre la equidad horizontal y vertical. Esto exige una nueva definición de la norma de referencia que además de la renta comprehensiva tenga una escala ideal de tipos.

A las ecuaciones anteriores se añade ahora $a = R/n - b \bar{Y}_o$ donde $\bar{Y}_o = Y_o/n$. La equidad vertical se expresará escogiendo a ó b en la ecuación de g^i . Si se escoge a , la elección de un valor negativo indica imposición progresiva; y positivo, regresiva.

La comparación de los índices en este nuevo contexto lleva a preferir la suma de las ganancias de capital a la base existente, y a la conclusión consiguiente de que cuando se analiza una situación fiscal imperfecta no pueden separarse los conceptos de equidad fiscal horizontal y vertical.

Un punto importante a considerar es la influencia que puede tener en el análisis la existencia de varios niveles de gobierno. Al considerarlo, parte de un estudio de Roadway y Flatters (1982 a y b) y el Economic Council of Canada (1982), en el que se concluye que la equidad en el sistema fiscal federal se consigue únicamente si se tiene en cuenta el impacto neto del sector provincial sobre los contribuyentes y que

las diferencias en el impacto neto fiscal entre provincias está relacionado con las diferencias en la fuente fiscal impuesta por los gobiernos provinciales. Boadway y Platters consideran adecuadas en este contexto las subvenciones de igualación otorgadas por el gobierno federal con el fin de neutralizar el efecto neto fiscal del gobierno estatal o provincial.

Matiza Hettich estas conclusiones señalando que sería necesario comparar las situaciones imperfectas que se presentan en la realidad.

Además de estas puntualizaciones señala que para que el estudio fuera completo tiene que tenerse en cuenta también los posibles ajustes en sus activos y rentas que pueden realizar los individuos como reacción a los cambios en la imposición. Se muestra contrario al análisis de Feldstein en el que, suponiendo mercados eficientes y de competencia perfecta, existe una igualación de las ganancias después de impuestos de todas las actividades. Sus objeciones se establecen sobre la base de que hay cambios en las leyes fiscales que alteran los términos en que los componentes de la renta están gravados; e incluso en el caso de que los ajustes fueran completos, las diferencias permanecerían si la imposición es progresiva.

Las conclusiones que obtiene Hettich de su análisis son las siguientes:

- 1º Se trata de conseguir un avance sobre las primeras formulaciones de Simons, intentando formular una metodología para la comparación y clasificación de situaciones imperfectas. Y un avance en la investigación para fraguar una más completa unión entre la Teoría de la Imposición Equitativa y la Teoría de la Elección Pública.
- 2º La separación entre equidad horizontal y vertical es insostenible en un trabajo formalizado de la elección.
- 3º El grado de equidad horizontal debería juzgarse en relación con el total de la carga fiscal, no separadamente para cada impuesto, ya que los resultados pueden variar en uno y otro caso.
- 4º Para que el análisis sea completo y si se quiere llevar a una evaluación sistemática de las políticas alternativas de reforma tributaria habría que tener en cuenta las medidas impositivas.

I.2.b. Medidas transitorias e Imposición Equitativa

El elemento crucial en la transición desde una situación fiscal

hacia otra es la existencia de intereses creados al abrigo de las normas que se han abolido con la reforma tributaria. Estos intereses tienen especial importancia en el caso de que se pretenda una reforma que amplíe la base tributaria. En el sistema anterior a la reforma existían exenciones, tarifas preferenciales, deducciones, créditos fiscales, etc con arreglo a los cuales se han efectuado decisiones y planes para el futuro, condicionados también por expectativas creadas por las disposiciones fiscales.

Goode (1986) señala que no todos los intereses creados deben ser objeto de protección, ya que las expectativas se ven afectadas no sólo por los cambios fiscales, sino también por las alteraciones propias del mercado. Si estas últimas no se compensan, por qué ha de compensarse cuando la alteración de las expectativas procede del fisco.

La atención que se ha de prestar a los intereses creados está relacionada con una serie de factores enumerados por Goode:

- 1 - Grado de información. Se ha de conceder mayor importancia a los intereses de los que tengan menor posibilidad de acceder a la información (propietarios de viviendas y pensionistas).
- 2 - Origen de las expectativas: si la expectativa se originó por una disposición promulgada o por un vacío legal. En el primer caso es cuando puede efectuarse protección de los intereses originados.
- 3 - Tiempo en el que ha estado en vigor la disposición. Cuanto más tiempo haya estado en vigor la norma que provocó los intereses, mayor fuerza y derecho a protección tendrán estos.
- 4 - Del grado de controversia suscitado por las normas. Cuanto más controvertidos, mayor posibilidad hay de que los riesgos se compensen con tasas de retorno mayores y por lo tanto son menos susceptibles de crear intereses.
- 5 - Si hay propuestas oficiales de cambio, o incluso, aunque con menos intensidad, propuestas de discusión que aún no estén aceptadas, aumenta la información y la adaptación de los individuos a las nuevas condiciones, lo que elimina los intereses creados.
- 6 - Por motivos análogos al punto anterior, los intereses creados serán legítimos si se relacionan con inversiones realizadas previamente al anuncio de un cambio fiscal.

- 7 - También deberán ser objeto de protección si el valor de los bienes o activos incorpora el beneficio fiscal, produciéndose una pérdida de riqueza al derogar el trato preferente. Los intereses creados tendrán mayor fuerza, cuanto mayor sea la pérdida de la derogación relacionada con la renta o riqueza de las personas afectadas.
- 8 - Posición social de los que detentan los intereses creados. La demanda de protección se refuerza si estos son pobres más que ricos.
- 9 - Por último, habría que añadir que las pérdidas se perciben más que las ganancias y dentro de estas, más las concertadas que las dispersas.

Para Munzer (1982) sólo deberían protegerse las expectativas que se basan en un conocimiento detallado de la ley (racionales) y sustentadas por los principios básicos del sistema (legales). Aún en estos casos se renunciaría a la protección si lo pide la eficacia. Una vez especificados los intereses creados que pueden considerarse como "legítimos" el punto crucial será la forma de protegerlos.

Kempler (1984) se inclina a favor de la formulación de normas transitorias en el paso a una base ampliada, pero para él el mayor problema es la simplicidad. Por ello rechaza el sistema de cláusulas (ver p. 5 y 6) "grandfathering" es decir : respetar el tratamiento anterior de beneficio fiscal para los que hubiesen efectuado inversiones o contraído compromisos antes de la reforma. Los retrasos en la entrada en vigor o en la abolición de las normas anteriores de forma escalonada producen resultados más equitativos. Pero si el escalonamiento es a largo plazo, deberían eliminarse, ya que crean complejidad, retrasan los beneficios de la reforma y en algunos casos pueden dar lugar a ineficiencias mayores. Sólo deberían aplicarse estos retrasos cuando haya problemas de tipo administrativo y la cláusula grandfathering solo se aceptaría, como mal menor, cuando los otros métodos hayan fallado. (9)

Para Cordes y Weisbrod (1985) la mejor alternativa es diferir la entrada en vigor ya que esto sería para ellos económicamente equivalente a la compensación de los perjudicados. Goode critica esta postura por los riesgos que entraña. Puede que los cambios no se produzcan como se planearon. El anuncio de un cambio no asegura su promulgación y además, los grupos de presión pueden actuar obligando a diferir una fecha ya retrasada o incluso a retirarla. Tampoco acepta la compensación directa por las dificultades del cálculo exacto ante la dependencia de

acontecimientos posteriores y la necesidad de que se adaptara a los distintos sujetos.

Algunos autores están en esta línea de pensamiento contraria a la compensación, basándose en criterios de justicia en la distribución de la renta. La protección directa de los cambios mantiene las desigualdades.

Goode prefiere las reformas que incorporan la cláusula "grandfathering", ya definida. Esta alternativa implicaría un mínimo sacrificio de eficiencia porque las decisiones se adaptarían a la nueva ley. Sin embargo, el mantenimiento de esta cláusula debería ser temporal o eliminarse en sucesivas etapas. Cuanto más rápida sea la eliminación, menos posibilidades hay de que se creen esperanzas de continuación de estos privilegios o exigencias a favor de la creación de nuevos.

II TEORIA DE LA IMPOSICION OPTIMA Y REFORMA TRIBUTARIA

II.1 La reforma tributaria como mejora del bienestar

Si la Teoría de la Imposición Equitativa, como indica su nombre, gira en torno a problemas de equidad, la Teoría de la Imposición Optima se enfoca hacia la eficiencia. Como ya habíamos comentado, su objetivo es determinar los parámetros fiscales que maximizan una función de bienestar social (función a su vez de los niveles de utilidad individual) sujeta a determinadas restricciones. Las ineficiencias que trata de evitar esta optimización se manifiestan en pérdidas de utilidad medidas por "excesos de carga fiscal" o pérdidas de "peso muerto". Se definen estas como reducciones del excedente del consumidor, de las que no se apropia ni el sector público ni cualquier otro sujeto, por causas fiscales (10). En este análisis no se abandonan las consideraciones distributivas o de equidad, sino que se incorporan como un elemento más de actuación del gobierno, posible causante de pérdidas de peso muerto. Planteándose, pues, la preocupación de que la distribución de la renta produzca disminuciones de la cantidad total de la misma, pudiendo darse el caso extremo de que empeorara la situación de todos los sujetos.

Auerbach (1985) retrotrae la Teoría de la Imposición Optima y el análisis consecuente del exceso de carga fiscal a Dupuit (1844), quien ya hacía mención entonces de las pérdidas de utilidad debidas a cambios en el consumo producidos por los impuestos. Señalaba Dupuit que estas pérdidas podían alcanzar la cantidad resultante del multiplicar el cam-

bio en el consumo por la mitad del impuesto. Sin embargo, el estudio que se cita en general como pionero es el de Ramsey (1927), quien partiendo de que pueden utilizarse impuestos proporcionales sobre todas o algunas clases de rentas, y con tipos impositivos diferenciados, para obtener en determinado ingreso, quiere determinar tales tipos de forma que la disminución de la utilidad sea mínima. Estos trabajos se continuaron por Hotelling (1938), Hicks (1940, 1942, 1946), Pigou (1947), Samuelson (1947), Boiteaux (1951), Debreu (1951, 1954), Harberger (1964). No tuvieron nuevo impulso hasta los años 70, con las aportaciones básicas de Diamond y Mirlees (1971), Sandmo (1975, 1976), Mirlees (1976), Green y Sheshinski (1979), Pazner y Sadka (1980), Yitzhaki (1982), etc. (11).

La preocupación por la reforma dentro de las líneas que marca la Teoría de la Imposición Óptima surge precisamente por las críticas ante el olvido de este tema. Dado que se le acusaba de prestar única atención al diseño de nuevos impuestos, atendiendo a las condiciones y características del óptimo, pero no al proceso por el cual se consigue, sus seguidores intentan cubrir ese hueco con el estudio de lo que se podría llamar "Reforma Óptima" de los ya existentes.

Tratan estas teorías de descubrir el proceso óptimo por el que llegar a conseguir la situación final ideal. Se trata de identificar los cambios que "representan una mejora parcial en el bienestar en tanto en cuanto, aunque se falle a corto plazo en la consecución del óptimo, representan un paso hacia la dirección correcta" (Atkinson y Stiglitz, 1980, p. 382). Por lo tanto para la Teoría de la Imposición Óptima la reforma tributaria es un problema de "second-best".

Según Gilbert (1982, p. 753) una reforma fiscal satisfactoria se define como aquella que es:

- 1) Admisible, por procurar el efecto deseado sobre el conjunto de recursos fiscales.
- 2) Eficaz, en el sentido de que mantiene, o se dirige hacia, un equilibrio de producción.
- 3) Beneficiosa, en el sentido de Pareto, mejorando el bienestar de los contribuyentes-consumidores.

Las aportaciones que se enfocan principalmente desde la perspectiva de la mejora del bienestar, analizan los efectos sobre el mismo de cambios en los precios y en los impuestos. Para ello consideran una recaudación constante que se mantiene así con cambios, compensadores de las variaciones impositivas, de los impuestos de suma fija (Kawanata, -

1977; Dixit, 1975; Dixit y Munk, 1977; Helpman y Sadka, 1982), o eliminan los impuestos de suma fija (Pazner y Sadka, 1981; Guesnerie, 1977; Diewert 1978; Heymark, 1978). O bien se centran exclusivamente en el estudio del exceso de gravamen (Green y Sheshinski 1979, Pazner y Sadka - 1980, Yitzhaki 1982).

Una de las aportaciones básicas para la comprensión de las formulaciones de las reformas tributarias en el "second-best" es la de Dixit (1975). Partiendo de consideraciones muy sencillas y por lo tanto de un elevado grado de abstracción, formula un modelo para una economía canonada (12). Supone $n + 1$ bienes, de los que el primero es el numera-rio, no gravado, funciones de demanda homogéneas de grado cero, y dos tipos de impuestos: de suma fija y sobre los bienes de esa economía. Y analiza los efectos sobre la utilidad de cambios en los precios y en los impuestos. Bajo estas condiciones, llega a la conclusión de que el bienestar aumenta con una reducción proporcional de los impuestos advalorem, teniendo en cuenta una variación compensada de los impuestos de suma fija para mantener constante el gasto público, considerando que la tecnología es convexa, con una baja proporcional de los impuestos específicos y además no hay producción conjunta y solamente un factor de producción es móvil. Si se considera una economía competitiva, tecnología convexa y precios constantes en el equilibrio, con una reducción proporcional en los impuestos sobre el comercio; y si para cada nivel de impuestos de suma fija, los impuestos distorsionantes se eligen en sus niveles de óptimo de second-best, entonces un pequeño aumento en los impuestos de suma fija aumenta el bienestar.

Esta última conclusión fue revisada por el propio Dixit, junto con Munk (Dixit y Munk 1977) reconsiderando algunos de los supuestos de partida. Hay una pérdida de generalidad en el supuesto de elegir un bien que no se grava en el caso en que los consumidores reciben rentas de suma fija en unidades nominales, ya que, en este caso, las funcio-nes de demanda no serán homogéneas de grado cero, como suponía Dixit anteriormente. Suponen Dixit y Munk que un impuesto de suma fija se establece en unidades físicas y que las necesidades de gasto del gobier-no que superen al impuesto de suma fija, son mayores que el valor del beneficio en el sector privado. Este último supuesto es necesario para poder afirmar que un pequeño aumento de los impuestos de suma fija aumen-ta el bienestar, añadiendo la condición de que para cada nivel de impues-tos de suma fija, los impuestos distorsionantes se encuentran en sus niveles de óptimo de "second-best".

Ante el problema de las limitaciones de un gobierno para cambiar

los impuestos de suma fija o a tanto alzado surgen una serie de trabajos que intentan prescindir de ellos. Pazner y Sadka (1981) efectúan una síntesis de esta aproximación, cuestionándose si dado un vector de impuestos inicial es desable proceder a una reforma que de lugar a un vector final distinto, suponiendo que los ingresos tributarios se mantienen constantes y lo único que cambia son los efectos económicos del vector impuestos. Se seleccionarían las reformas que proporcionarían una variación en la demanda, por medio de variaciones en los precios al consumo, que aumentara la utilidad. Aplican el criterio obtenido al caso de la ampliación de la base imponible de un impuesto sobre rentas, considerando como condición suficiente para que el nuevo vector impositivo sea mejor que el anterior, que los recursos asignados con el primero a la provisión de bienes bajo la base imponible ampliada cuesten al menos tanto como los recursos asignados a la provisión de bienes bajo el vector impositivo antiguo. El bienestar aumentaría con el nuevo vector impositivo, si los recursos asignados al consumo de los bienes exentos de impuestos no son mayores bajo este nuevo vector que bajo el anterior. Pazner y Sadka deducen dos proposiciones:

Proposición I : El bienestar aumenta al ampliar el número de bienes sujetos al impuesto, si el valor de los bienes incluidos en la base imponible ampliada no disminuye a consecuencia de la ampliación, o bien, el valor de los bienes que siguen exentos de gravamen no aumenta a consecuencia de la ampliación.

De esta proposición se deduce el siguiente corolario: al extender la sujeción a otros bienes, el bienestar aumenta si el consumo de cada uno de los bienes sujetos a gravamen tras la reforma aumenta o permanece inalterado, o bien, si el consumo de cada uno de los bienes que siguen quedando exentos de gravamen tras el impuesto, disminuye o no varía.

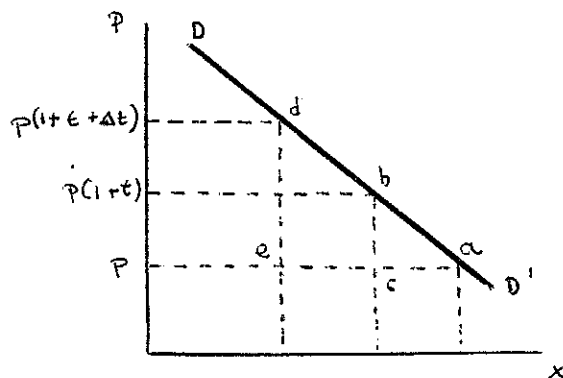
Proposición II : El aumento del hecho imponible con bienes que anteriormente no estaban sujetos disminuye el bienestar si el valor de los bienes incluidos en la base imponible restringida no aumenta, como consecuencia de la ampliación; o bien, el valor de los bienes no incluidos en la base imponible restringida no disminuye.

De esta segunda proposición se deduce el siguiente corolario: la extensión de la sujeción de gravamen a bienes exentos disminuirá el bienestar si el consumo de cada uno de los bienes incluidos en el hecho imponible antes de la reforma disminuye o permanece inalterado; o bien, si el consumo de cada uno de los bienes anteriormente exentos aumenta o permanece inalterado.

En las formulaciones anteriores, a la hora de presentar las

consecuencias de ampliaciones en la base imponible se ha obviado cualquier consideración de equidad y por lo tanto de redistribución.

Despreciando también la utilización de los impuestos de capitación como compensadores de los cambios en la recaudación pero añadiendo el coste de ineficiencia que tiene el sistema fiscal que se pretende reformar, surgen los estudios que intentan una definición del exceso de gravamen partiendo de un sistema en el que ya existían impuestos. - Green y Sheshinski (1979) observan esta situación partiendo de una primera situación en la que no hay impuestos a otra en la que se introducen, comparando esta con una tercera en la que se aumentan los existentes.



- Fig 2 -

Un sencillo análisis gráfico nos permitiría presentar esta medida, considerando una función de demanda DD' del bien gravado x . La pérdida de utilidad debida a la introducción de impuestos que da lugar al exceso de gravamen sería el área $a b c$ y el exceso de gravamen producido por la reforma sería el área $d b e c$.

Atkinson y Stiglitz (1980) se preocupan sobre todo de las condiciones de eficiencia pero combinada con las de admisibilidad y mejoras paretianas de Gilbert.

Suponen que todos los consumidores son idénticos e idénticos los tipos impositivos, y que el objetivo del gobierno es maximizar el bienestar de un individuo representativo. En el lado de la producción se supone que hay precios para todos los bienes y tipos de salarios fijos. El trabajo es el único factor ofrecido por las economías domésticas y no hay otra fuente de renta. El precio de consumo del bien k es $p_k = 1 + t_k$.

El consumidor representativo ofrece L unidades de trabajo y consume x_i del bien i ($i=1 \dots n$). Se supone que maximiza $U(x_i, L)$ sometido a la restricción $\sum_{i=1}^n p_i x_i = wL$.

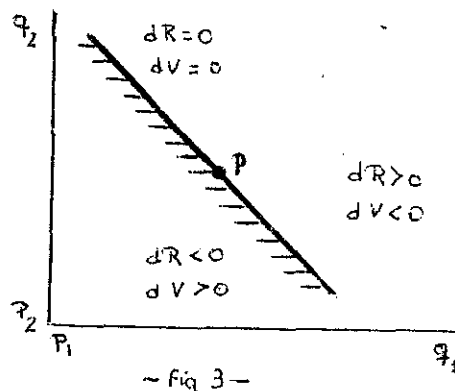
Si suponemos que existe un impuesto sobre salarios τ , la restricción presupuestaria se convierte en $\sum_i q_i x_i = w (1 - \tau) L$. Esto es equivalente, dados los supuestos de partida, a una situación donde no hay impuestos sobre los salarios y q_i aumenta hasta $q_i / (1 - \tau)$ y el tipo impositivo es $t_i^1 = \frac{1 + t_i}{1 - \tau} - 1 = \frac{\tau + t_i}{1 - \tau}$ y el ingreso del gobierno es $\sum t_i^1 x_i = \sum_i \left(\frac{\tau + t_i}{1 - \tau} \right) x_i$

El gobierno intentará maximizar el bienestar individual sujeta a la restricción presupuestaria. Siguen Atkinson y Stiglitz a Diamond y Mirlees (1971) y tratan del problema en términos de la función de utilidad indirecta $V(q, w)$.

Si se establece una variación en los tipos impositivos dada por $d\tau$, entonces $dV = -\alpha V' dT$ y el efecto en los ingresos es $dR = t' x + x' dT$.

Se pueden distinguir los casos siguientes:

- 1) Dirección de la reforma fiscal a partir de una estructura fiscal óptima.

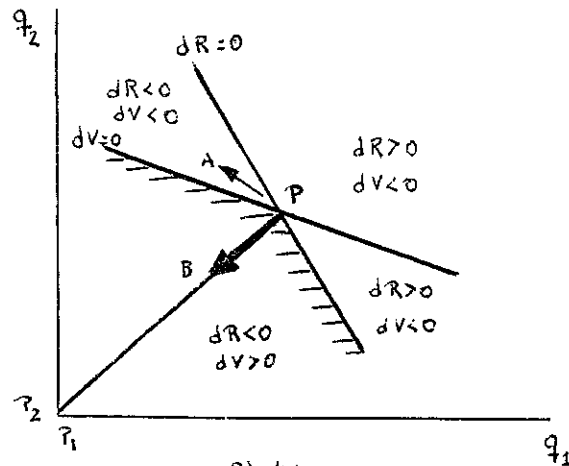


En términos geométricos la condición de optimalidad es que el semi-espacio de cambios que mejoran el bienestar ($dV > 0$) esté separado del espacio que satisface la restricción presupuestaria ($dR \geq 0$) que corresponde a las soluciones admisibles. Esto también muestra por qué un movimiento hacia impuestos de suma fija desde el óptimo inicial (P) eleva el bienestar ya que $dR < 0$ como se demuestra por Atkinson y Stern (1974).

- 2) Dirección de la reforma fiscal a partir de una estructura fiscal inicial no óptima.

Atkinson y Stiglitz intentan resolver la pregunta de qué ocurre si no estamos en el óptimo. Para ello consideran primero que el gobierno puede disponer de otros medios de elevar los ingresos que no

sean impuestos y R puede reducirse ($dR \leq 0$); pero esto no implica necesariamente que $dV > 0$. Si atendemos a la siguiente figura



- Fig 4 -

En este caso se pueden considerar cuatro posibilidades correspondientes a las cuatro regiones del gráfico.

Desde P podemos movernos hacia puntos donde una baja en R no necesariamente eleva el bienestar, sino que lo reduce (p.e. en la dirección P_A), por lo que no siempre un cambio desde un supuesto distorsionante hacia un impuesto de suma fija mejora el bienestar.

Pero puede demostrarse que bajo condiciones bastante generales una reducción de las distorsiones eleva el bienestar (Posner y Sonnenschein, 1970, y Bruno, 1972). En esta línea Atkinson y Stiglitz suponen que todos los impuestos se reducen proporcionalmente con un ajuste compensado en la imposición de suma fija T , para mantener el ingreso total. Si la reducción proporcional es db (> 0), entonces

$$dt = - (q - p) db = - tdb$$

El cambio en el impuesto de suma fija es

$$dT = t' dx - x' dt$$

y el cambio en el bienestar:

$$dV = -\alpha x' dt - \alpha dT$$

$$= \alpha t' dx$$

El cambio en la demanda consiste en un efecto sustitución y en un efecto renta. El efecto sustitución es:

$$\alpha t' SdT = -\alpha t' Sdb \quad (S = \text{matriz de Slutsky})$$

Debido al carácter negativo de S , el efecto no lo es. Si se excluye el caso en el que el efecto renta fuera tal que el individuo es

tuviera peor (si T sube), lo que implica que los ingresos por impuestos de consumo pagados por él suban y en consecuencia el bienestar baja el individuo mejoraría.

La preocupación que se desprende de todos estos estudios es que no se puede estar seguro de que los movimientos hacia el óptimo vayan a mejorar la eficiencia, salvo que ya nos encontráramos inicialmente cerca del óptimo. En relación con este problema se presenta la duda de si puede lograrse una mejora en la eficiencia con reformas parciales que eliminen las distorsiones una a una. Auerbach (1985 p. 119) señala a este respecto que "En general, tal plan de reforma fiscal puede disminuir el bienestar a lo largo del camino de transición hacia el óptimo global". A continuación exponemos las conclusiones de la Teoría de la Imposición Óptima a este respecto.

II.2 Factores determinantes de la reforma óptima:

posposición frente a promulgación parcial

Como antes había comentado, Feldstein (1976 a) considera la Teoría de la reforma como un análisis dinámico, por lo tanto la utilidad de los sujetos dependerá del nivel y del perfil temporal del consumo. No ocurre así en el diseño de impuestos óptimos, donde se trabaja con un único período. En consecuencia, el factor incertidumbre será más importante en el caso de la reforma que en el del diseño óptimo.

En el proceso dinámico en el que se produce la reforma, los individuos pueden aprender de los cambios experimentados en el pasado y al mismo tiempo se producen reajustes favoreciendo la reforma a unos y perjudicando a otros.

La incertidumbre ante los cambios futuros es un coste más a la hora de enfrentarse ante la reforma, mientras que la capacidad de aprender actúa como un elemento reductor de costos, siempre que mejore la información. Las expectativas de cambios futuros ante cambios actuales pueden dar lugar a alteraciones en el comportamiento y en las actividades distintas a las que el gobierno pretendía. Para reducir estos efectos pueden aprobarse cambios retrasados, ya que de esta forma se reduce la incertidumbre al reducir las probabilidades de cambio futuro.

Más razones apoyan la posposición o retraso (ver pag. 6) de la entrada en vigor de la reforma: reducción de las inequidades horizontales y las posibles confiscaciones de la propiedad que se produzcan con el cambio tributario-

(Feldstein 1976 a, 1976 b).

Para analizar los efectos que sobre la equidad horizontal puede producir la reforma, Feldstein parte del supuesto de que todos los individuos tienen los mismos gustos, pero cantidades distintas de un único tipo de bien homogéneo. En estas condiciones, el principio de equidad horizontal en la reforma exige que si dos individuos tuvieran el mismo nivel de utilidad cuando el impuesto permanece invariable, tan bién deberían tener el mismo nivel si se cambia el impuesto. Esto ocurriría a largo plazo, en el equilibrio dinámico, al compensarse las ven tajas tributarias aparentes con diferencias en los tipos de salarios o en el valor de los activos. Pero no a corto plazo, donde los cambios fiscales pueden dar lugar a pérdidas diferentes entre individuos inicialmente iguales. Estas pérdidas diferentes se deben a que los sujetos han hecho acuerdos sobre la base de las leyes existentes.

Las exenciones y desgravaciones no afectarían al principio de equidad horizontal, aunque sólo fueran alcanzadas por los sujetos de mayor renta, sino a la equidad vertical, ya que su efecto sería reducir el nivel de progresividad.

Otro problema que puede surgir con las reformas tributarias es la posibilidad de que se utilicen para confiscar la propiedad privada. Las injusticias derivadas de la confiscación de la propiedad o de la falta de equidad horizontal se eliminarían si se compensa a los ciudadanos perjudicados.

En un principio la compensación será más fácil en el caso de activos cuyos precios puedan variar con facilidad en el mercado. Se podría realizar por una cantidad igual a la diferencia entre el valor del activo antes del cambio fiscal y el valor que alcanza después de dicho cambio. Se presentan aún dos problemas: determinar quién debe recibir la compensación y cómo se financia ésta. El primero es menos complicado que el segundo. La compensación se dirigiría a los propieta rios de los activos afectados. En cuanto a la financiación, podría exceder los nuevos ingresos fiscales disponibles si la compensación se realiza, como debe ser, según el valor presente de los futuros aumen tos de la carga tributaria. Señala Feldstein (1976 b) que en este caso, para no aumentar las cargas fiscales sería mejor realizar la compensación a través de Deuda Pública a largo plazo.

Para activos que no tengan un mercado regular de precios, la compensación debe basarse en el valor estimado en el mercado por alteraciones de precios manifestadas de activos iguales. Es este un método

indirecto preferible ante las incertidumbres en el cálculo de un método directo y los posibles desequilibrios después del cambio fiscal.

Para algunos tipos de activos, la reventa no es una actividad normal y debe usarse la estimación directa. La forma de compensación sería el valor presente del incremento en los futuros impuestos.

Pero la compensación no siempre es posible.

Por ejemplo, los cambios en las rentas del trabajo son más difícilmente compensables que los cambios en las rentas de capital.

Hay por lo menos cuatro tipos de argumentos en contra de la compensación, pero Feldstein (1976 b) considera que, a pesar de ellos, la compensación debería aplicarse, aunque en algunos casos sólo parcialmente:

1 - La sobrecompensación sería un primer problema que surgiría si algunos sujetos son a la vez perdedores y ganadores indirectos. El problema se ve reducido si, como es de esperar, son menores las ganancias indirectas que las pérdidas.

2 - Por otra parte, si el valor que se obtiene con la reforma ha sido creado por el gobierno, este tiene derecho a recuperarlo sin compensación. Pero sin embargo, "todos los valores de propiedad están basados en normas del gobierno. No hay razón para destacar las normas fiscales como una fuente de enriquecimiento innecesario que justifique tomar la propiedad sin justificación" (Feldstein 1976 b, p. 127).

3 - Los perdedores afrontan un riesgo con la reforma que se refleja en el precio de los activos o en mayores salarios en el mercado de trabajo. Reciben un rendimiento mayor. Si cambia la ley del impuesto, reciben también una compensación. Así, en ambos casos ganan.

La objeción a este argumento es clara si se piensa que la compensación hace desaparecer el riesgo y por lo tanto la ganancia inicial.

4 - Un último problema se refiere a las dificultades de cálculo de las compensaciones y a la dificultad de eliminar las expectativas de futuros cambios sin compensación. Feldstein señala la necesidad, ante este problema, de limitar las reformas, "incluso con compensación, a los casos donde hay claras ganancias de eficiencia económica" (Feldstein 1976 b, p. 128).

Otra forma de reducir la falta de equidad horizontal y las con-

fiscaciones de la propiedad es posponer la fecha de entrada en vigor de las normas tributarias, como ya mencioné.

Feldstein también propone como alternativa la reducción del cambio o reforma parcial, sin embargo se inclina a favor de la posposición como método más apropiado. Las razones en las que se apoya son que la posposición impide que los individuos tomen decisiones sobre informaciones erróneas, favorece la reducción del valor actual de las pérdidas provocadas por las futuras leyes a través de la formación de precios que incorporan el cambio, y maximiza la oportunidad para una reasignación favorable de los recursos.

Feldstein (1976, a) hace suya la idea de Surrey (1974) de que existe una separación entre las decisiones sobre la base y los tipos impositivos, y en consecuencia los problemas de distribución no afectan a las decisiones sobre la base. Esto le permite a Feldstein aplicar el cálculo utilitarista tradicional para hallar la posposición óptima. Supone que la sociedad está compuesta por N individuos de los que n tienen una ventaja tributaria que aumenta su renta real en x unidades anuales por individuo. Si al eliminar la ventaja, los individuos que no la poseían anteriormente obtienen ganancia z superior al valor de la ganancia que obtenían los sujetos beneficiados con anterioridad, sería adecuado efectuar el cambio. Pero también depende de la proporción que representan los sujetos favorecidos sobre el total. Si es baja, las pérdidas individuales serán altas en relación con las ganancias.

La posposición que entraña la eliminación de la ventaja reduce tanto las pérdidas como las ganancias individuales.

Siendo λx = pérdida asociada con la posposición

λz = ganancia individual por posposición

λ = factor de ponderación de las pérdidas y ganancias asociadas a la posposición

Y = nivel inicial común de renta

$U(Y)$ = utilidad de cada individuo.

La ganancia de bienestar asociada con la posposición será :

$$G = (N-n) (u[y + \lambda z] - U[Y]) + n (u[y - \lambda x] - u[x])$$

Realizando una aproximación de segundo grado en la función de utilidad, introduciendo una medida de la aversión al riesgo tal como la elasticidad de la función de utilidad marginal $R = - \frac{U''}{U'}$ (medida de

Arrow Pratt), y efectuando algunas transformaciones, Feldstein obtiene la condición de primer orden para un cambio tributario óptimo:

$$\lambda^* = \frac{1}{R} \frac{z - \frac{n}{N-n} x}{\frac{n}{N-n} x - \frac{X}{Y} - z \frac{z}{Y}}$$

La posposición óptima dependerá de los valores de z, x, R , e y que afectan al valor de λ^* . Cuanto mayor sea λ^* menor será la posposición óptima y viceveras. Por lo tanto el período óptimo de posposición será mayor : cuanto menor sea z ; mayor sea x ; mayor sea la concavidad de la función de utilidad, es decir, cuanto mayor sea R ; y no se produzcan elevaciones de la renta, ya que estas reducirían las pérdidas y beneficios en términos relativos, esto disminuiría la concavidad y, en consecuencia, el período óptimo de posposición.

Esta conclusión alcanzada por Feldstein no es la obtenida por todos los autores. George Zodrow (1981) considera que en lugar de la posposición debería efectuarse una promulgación parcial. Fija una cantidad de ingresos a obtener y supone que el fobierno tiene solo dos impuestos a su disposición y maneja uno para equilibrar el presupuesto. El equilibrio inicial (T_0) difiere del óptimo (T_d). La sociedad se compone de N individuos, de los que N_G son ganadores y N_L son perdedores. Todos participan en las ganancias de eficiencia, decrecientes a medida que nos acercamos a T_d . Cada movimiento marginal, según nos acercamos a T_d , causa una pura redistribución desde los perdedores hasta los ganadores. Su análisis se realiza en un contexto de ajuste instantáneo, información perfecta y cambios en la estructura fiscal no anticipados. Supone primero el caso presentado por Feldstein de justicia impersonal, en el que el gobierno es indiferente a los niveles de utilidad actual de los individuos. Después, aquel en gobierno debe efectuar una promulgación total en una fecha futura dada. Y por último, el caso en que el gobierno se preocupe por la distribución o caso de "justicia distributiva".

En el primero de los casos presentados, de justicia impersonal, si se supone la propuesta de Feldstein de posposición de la promulgación habría que elegir el tiempo óptimo y el factor de velocidad de promulgación óptimo asociado al mismo, para moverse hacia el diseño óptimo (T_d) y maximizar la función de bienestar:

$$wp = \frac{1}{1-e} \sum_i d \left[u_r + \left(u^i(T_d) - u^i(T_0) \right) \delta^{*}/n \right]^{1-e} - 1 \rho$$

Donde:

e = elasticidad constante del valor marginal social de la utilidad individual. Es una medida del grado de conciencia social sobre la redistribución arbitraria causada por la reforma fiscal. La concavidad de la función de bienestar aumenta a medida que e lo hace.

U_r = nivel de utilidad de referencia común.
Es el valor presente, en el equilibrio inicial, de una corriente de utilidad media a lo largo de la vida.

$u^i(T_d)$ = nivel de utilidad en el equilibrio inicial.

$u^i(T_o)$ = nivel de utilidad en el óptimo.

δ = factor de velocidad de promulgación para los tiempos de aplicación retardada.

n = tasa social de descuento.

La posposición no es para Zodrow la actuación óptima. Dadas las condiciones de partida, un incremento marginal en T_o produce una eficiencia marginal positiva. Pero en T_d el efecto de eficiencia marginal es cero. Y en ambos casos con independencia del tiempo en que se produce el incremento. Por otra parte, el movimiento desde T_o a T_d produce una redistribución y la acumulación de pérdidas y ganancias da lugar a una valoración social negativa de la redistribución marginal neta, que aumenta con cada movimiento marginal hacia T_d . En consecuencia el último movimiento hacia T_d no es deseable y la reforma óptima será la promulgación parcial en el punto donde la ganancia de eficiencia marginal es suficiente para compensar el efecto negativo de la redistribución.

La condición suficiente para la optimalidad de la promulgación parcial inmediata es que el ratio de trade-off de la utilidad marginal agregada

$$R(T) = - \frac{N^G \frac{dU^G}{dT}}{N^L \frac{dU^L}{dT}} \quad \text{desciende constantemente hasta}$$

$R(T_d) = 1$. La condición necesaria es que $R(T)$ debe ser igual en cada valor del tipo impositivo a lo largo de una línea de reforma multifase, $R(T_k) = \left[\frac{U_r + \Delta VP^G}{U_r + \Delta VP^L} \right] e$

Donde VP = valor presente de los cambios de utilidad provocados por la reforma efectuada en los tiempos de aplicación retardada T_k .

La razón de que, dadas estas condiciones, la reforma óptima sea la promulgación parcial inmediata para un único T^* ($T_0 < T^* < T_d$), es que la posposición no altera $R(T)$ y las alteraciones después de T^* serán menos deseables. Si $R(T)$ es descendente, es posible reducir las redistribuciones reduciendo la extensión de la reforma y promulgando inmediatamente.

Zodrow supone después que el gobierno debe realizar la promulgación total de la reforma y pone el ejemplo de que el gobierno prevea que los que le sucedan no deseen efectuar reformas. El gobierno debe imponer una redistribución dada por la promulgación total en la fecha dada, por lo que las pérdidas (ganancias) inducidas por la reforma son más fuertes (débiles) que en el caso anterior y el máximo de mejora de bienestar se reduce en comparación con el mismo.

Sin embargo, puede ocurrir que el nivel de redistribución presupuesto sea tan amplio, que el ratio de trade-off marginal sea demasiado pequeño para justificar cualquier fase de reforma anterior a la fecha de promulgación dada.

El supuesto de justicia distributiva obliga a introducir modificaciones en las funciones utilizadas para el caso de justicia impersonal. La función de bienestar a maximizar será:

$$w' = \frac{1}{1-e} \sum_i \left[(u_r^i + \Delta VP^i)^{1-e} - 1 \right], \quad e' \leq e \leq \infty$$

Donde:

u_r^i = valor presente de cada utilidad durante la vida de un individuo si el equilibrio inicial no cambia.

ΔVP se mantiene con el mismo valor que en el caso anterior, valores presentes de los cambios de utilidad individual asociados con cualquier línea de reforma fiscal.

e' = valor de e usado en la definición del diseño fiscal óptimo.

e = elasticidad de la valoración social marginal de la utilidad individual.

Si $e > e'$, una pérdida (ganancia) de utilidad se valora más (menos) que en la definición del óptimo. Y las redistribuciones tienen gran importancia en la función objetivo del gobierno si se experimentan

por individuos relativamente pobres.

Definido el ratio de utilidad marginal agregada como en el caso de justicia impersonal, los argumentos a favor de la promulgación parcial inmediata se mantienen. Las ventajas aumentan en comparación con la posposición total a medida que aumenta la preocupación por la reforma. Tanto la posposición como la promulgación parcial se prefieren a la promulgación total para funciones de bienestar suficientemente cóncavas, aunque la parcial es claramente preferible.

Concluye Zodrow que los problemas administrativos y políticos refuerzan el apoyo a la promulgación parcial como política óptima; además la considera una política fiscal más realista por ser los cambios fiscales pequeños más factibles en el proceso político que los largos.

En un trabajo posterior Zodrow (1985) analiza las influencias de los costes de ajuste producidos por la reforma cuando, además, el gobierno está preocupado por introducir redistribuciones. Según sea la forma de la función de costes, variará la política de reforma óptima.

Se relaja por tanto en este trabajo el supuesto utilizado anteriormente de que los ajustes a los cambios fiscales se producen instantáneamente y sin costes, y se supone además que el gobierno se preocupa exclusivamente de seleccionar el diseño fiscal óptimo y que es indiferente a los niveles de utilidad actual de los sujetos que experimentan las redistribuciones de renta.

Considera una economía con un número fijo de sujetos P con una función de utilidad de un período u^i definido sobre consumo de bienes privados. El gobierno actúa con dos impuestos y debe financiar un nivel fijo de servicios, sólo puede actuar sobre uno ya que el otro se utiliza para equilibrar el presupuesto. En estas condiciones la reforma será necesaria si el diseño fiscal existente (T_0) diferente del óptimo (T^*). Se supone que la estructura fiscal puede cambiarse en Z puntos en T_j tiempos. En cada T_j el gobierno aumenta T en una cantidad $x_j \geq 0$

$$\sum_{j=1}^P x_j \leq (T^* - T^0)$$

La promulgación total ocurre en la igualdad y la desigualdad es promulgación parcial. La reforma por fases se produce cuando cualquiera x_j no son cero. La promulgación inmediata cuando x_1 no es cero y la posposición cuando un x_j , $j = 2, \dots, P$ no es cero.

siendo:

$V^i(x)$ = valor presente de los cambios en la utilidad individual (ganancias/ pérdidas inducidas por la reforma).

La función a optimizar será una función de bienestar

$$W(x) = \frac{1}{1-\xi} \sum_{i=1}^P \alpha^i [B + V^i(x)]^{1-\xi} - 1 \quad \text{para } 0 \leq \xi \leq \infty \quad (2)$$

ξ = parámetro de elasticidad constante que refleja el grado de preocupación social sobre las redistribuciones causadas por la reforma.

Si no hay costes de ajuste y $\xi = 0$ la actuación óptima sería la promulgación total inmediata.

La existencia de costes de ajuste hace que la utilidad en cada período sea una función de la senda fiscal x y cuando $\xi > 0$, las ganancias y pérdidas inducidas se tienen en cuenta y posponer, o efectuar una reforma parcial o por fases puede ser preferible.

B = es un parámetro para sopesar las magnitudes de $V^i(x)$

Valores altos de B hacen que las ganancias y pérdidas sean relativamente pequeñas y la posposición o la reforma parcial o por fases es menos deseable. B es igual para todos los individuos.

Zodrow considera un modelo con dos jurisdicciones S_1 y S_2 y dos períodos de tiempo, y dos factores tierra y capital. El impuesto recae sobre el capital y el tipo que se restablece en S_1 es mayor que el que recae en S_2 . La cantidad de tierra en cada jurisdicción se fija en la unidad. Hay un número fijo de empresas (M, N). Cada empresa soporta iguales costes de ajustes.

Hay un número fijo de consumidores P con una utilidad que se supone igual a la renta neta para cada uno y existen grupos de personas cada uno poseyendo $1/P_1$ y $1/P_2$ porciones de tierra en S_1 y S_2 . Ningún individuo posee tierras en las dos jurisdicciones y cada uno posee $(k_{10} + k_{20})/P$ del stock de capital.

El tipo impositivo en S_2 , en los dos períodos, debe elevarse endógenamente en Z_1 y Z_2 . Las respuestas a estos cambios están basadas en dos supuestos:

1^o Las empresas pueden comprar capital a un tipo fijo R

2^o En cada período, reducciones fiscales en S_1 deben compensarse con los aumentos en S_2 suficientes para financiar el nivel de

servicios G.

El aumento en demanda de capital en S_1 es más amplio en valor absoluto que el descenso en S_2 . Se supone que el tipo en S_2 se eleva hasta que los cambios en la demanda son iguales en valor absoluto.

Se supone un factor de descuento p y se elige la inversión en dos periodos $I_1^m \geq 0, I_2^m \geq 0$

Y el stock de capital $k_{11}^m = k_{10} / (1 + I_1^m)$, y, $k_{12}^m = k_{10} / (1 + I_1^m + I_2^m)$

Y maximizar

$$\begin{aligned} \pi^m(I_1^m, I_2^m) = & \delta [F(k_{11}^m) - (R + T_{11}) k_{11}^m] - \delta C(I_1^m) + \\ & + (\delta/p) [F(k_{12}^m) - (R + T_{12}) k_{12}^m] - \delta^2 C(I_2^m) \quad (3) \end{aligned}$$

$S = 1/(1+p)$ $F(.)$ = función de producción
 $C(.)$ = coste de ajuste

En la jurisdicción S_2 una empresa n elige desinvertir en dos periodos $I_1^n \geq 0$, y $I_2^n \geq 0$ y así stocks de capital $k_{21}^n =$

$= k_{20} / (1 - I_1^n)$, y, $k_{22}^n = k_{20} / (1 - I_1^n - I_2^n)$ para maximizar

$$\begin{aligned} \pi^n(I_1^n, I_2^n) = & \delta [F(k_{21}^n) - (R + T_{21}) k_{21}^n] - \delta C(I_1^n) + \\ & + (\delta/p) [F(k_{22}^n) - (R + T_{22}) k_{22}^n] - \delta^2 C(I_2^n) \quad (4) \end{aligned}$$

Funciones de ajuste cóncavas:

Zodrow supone que el gobierno considera solo reformas suficiente mente amplias para inducir reasignaciones de capital.

Si X_1 y X_2 no son cero, $x_1 \geq \tilde{x}_1$ y $x_2 \geq \tilde{x}_2$.

Una reforma en una fase con $x_1^* > \tilde{x}_1$ es óptima si, evaluando en \tilde{x}_2

$$\partial W / \partial x_1 = \alpha^1 (\partial V^1 / \partial x_1) + \alpha^2 (\partial V^2 / \partial x_1) = 0 \quad (5)$$

$$\partial W / \partial x_2 = \alpha^1 (\partial V / \partial x_2) + \alpha^2 (\partial V^2 / \partial x_2) \leq 0 \quad (6)$$

$$\alpha^1 = (B + V^1)^{-\varepsilon} \quad y \alpha^2 = (B + V^2)^{-\varepsilon} \quad \text{son las ponderaciones marginales}$$

les sociales para las ganancias y pérdidas inducidas por la reforma.

La promulgación en una fase es óptima si

$$\alpha^2 / \alpha^1 = \phi_1 (x_1^*, \tilde{x}_2) \geq \phi_2 (x_1^*, \tilde{x}_2)$$

$$\text{Donde } \phi_1 = - (P_1 \partial V^1 / \partial x_1) / (P_2 \partial V^2 / \partial x_1)$$

$$\phi_2 = - (P_1 \partial V^1 / \partial x_2) / (P_2 \partial V^2 / \partial x_2)$$

ϕ_1 (ϕ_2) es el ratio de trade-off marginal agregado de las ganancias y pérdidas de capital en respuesta a cambios en x_1 (x_2).

Cuando $\varepsilon = 0$ ($\alpha^1 = \alpha^2 = 1$), la eliminación inmediata de la diferencia fiscal es óptima ($\frac{\partial W}{\partial x_1} > 0$)

Teniendo en cuenta que las empresas invertirán hasta que el valor del producto marginal neto de costes de ajuste iguale al valor del coste marginal descontado.

$$\begin{aligned} \text{para la empresa m} \quad & \left\{ \begin{aligned} & \cdot \delta [F'(k_{11}) - C'(I_1/M)] + (\delta/P) F'(k_{12}) = \\ & = \delta (R+T_{11}) + (\delta/P) (R+T_{12}) \end{aligned} \right. \quad (7) \\ & \left\{ \begin{aligned} & \cdot (\delta/P) F'(k_{12}) - \delta^2 C'(I_2/M) = (\delta/P) (R+T_{12}) \end{aligned} \right. \quad (7) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \left\{ \begin{aligned} & \cdot \delta [F'(k_{21}) + C'(I_1/M)] + (\delta/R) F'(k_{22}) = \\ & = \delta (R+T_{21}) + (\delta/P) (R+T_{22}) \end{aligned} \right. \quad (8) \\ & \left\{ \begin{aligned} & \cdot (\delta/P) F'(k_{12}) - \delta^2 C'(I_2/M) = (\delta/P) (R+T_{22}) \end{aligned} \right. \quad (8) \end{aligned}$$

Diferenciando en la penúltima ecuación y $x_2 = 0$

$$\partial I_1 / \partial x_1 = (1+P) / (1+P) f_{11} + c_{11}, \quad x_1 \geq \tilde{x}_1 \quad (9)$$

$$f_{11} = - F''(k_{11})$$

$$c_{11} = C''(I_1/M) / M$$

Y en la última ecuación, $x_1 = 0$

$$\partial I_2 / \partial x_2 = 1 / (f_{12} + p \delta c_{12}), \quad x_2 \geq \tilde{x}_2 \quad (10)$$

$$f_{12} = -F^{11}(k_{12})$$

$$c_{12} = c^{11}(I_2/M) / M$$

Sustituyendo la ecuación (9) en $\partial W / \partial x_1 =$

$$= \alpha^1 (\partial V^1 / \partial x_1) + \alpha^2 (\partial V^2 / \partial x_1) = 0, \text{ se obtiene}$$

$$\frac{\partial W}{\partial x_1} = \frac{(1+p)/p}{(1+p)f_{11} + c_{11}} \Delta T_1, \quad x_1 \geq \tilde{x}_1 \quad (11)$$

Esta expresión es positiva hasta que la diferencial fiscal del capital se elimina.

Si $\xi > 0$, la expresión análoga a la anterior:

$$\begin{aligned} \frac{\partial W}{\partial x_1} &= (\alpha^1 - \alpha^2) \left[\partial k_{11} + \left(\frac{\xi}{p} \right) k_{12} \right] + \\ &+ \alpha^2 \frac{(1+p)/p}{(1+p)p_{11} + c_{11}} \Delta T_1 \end{aligned} \quad (12)$$

si $(\alpha^1 - \alpha^2) < 0$ la eliminación de la diferencial fiscal no puede ser óptima, ya que $\partial W / \partial x_1 < 0$ cuando $\Delta T_1 = 0$.

La redistribución se mide negativamente y no puede ser compensada con la ganancia neta de eficiencia marginal, ya que esta es cero. Sin embargo, ninguna reforma es óptima, ya que se exige un cambio fiscal finito para articular alguna inversión; la redistribución asociada implica que $\alpha^1 < \alpha^2$. Así si $\partial W / \partial x_1 \leq 0$ en x_1 la ganancia de eficiencia en x_1 es demasiado pequeña para justificar, cualquier reforma. Excepto esta circunstancia, la aplicación óptima es, con costes de ajuste cóncavos y preocupación social por la redistribución parcial, la promulgación parcial, en el punto donde la ecuación es igual a cero.

Los resultados numéricos están de acuerdo con las predicciones teóricas:

- 1² Si el ratio de los valores actuales de los costes de ajuste en relación con las ganancias de eficiencia (C/E) es igual a cero, la promulgación total inmediata es óptima si $\xi = 0$, y si $\xi > 0$, lo es la promulgación parcial inmediata.
- 2² Si $\xi > 0$ y $C/E > 0$ la promulgación parcial inmediata es óptima para valores cercanos a cero de C/E , la promulgación parcial por fases es óptima para valores intermedios de C/E y la promulgación parcial pospuesta es óptima para valores altos de C/E

Varias deducciones generales pueden obtenerse de los dos resultados obtenidos. El problema de la reforma fiscal se estructura de forma que la preocupación social sobre las redistribuciones introducidas por la reforma es suficiente para hacer la promulgación total de la reforma sub-óptima, sin tener en cuenta como se aplica: por fases o con retraso. El análisis sugiere que ni los costes de ajuste, ni la preocupación sobre las redistribuciones, independientemente, garantizan el retraso o la reforma por fases; la promulgación total inmediata es óptima, sin tener en cuenta los costes de ajuste, o si hay preocupación sobre las redistribuciones sin costes de ajuste. Tampoco es deseable retrasar o hacer la reforma por fases, si los costes de ajuste son cóncavos; así como la promulgación parcial (total) es óptima si hay (hay) preocupación por la redistribución.

Sin embargo, la interacción entre los costes de ajuste y la preocupación por la redistribución es suficiente para hacer la promulgación parcial - por fases o pospuesta - óptima, si los costes de ajuste son convexos y suficientemente amplios.

La reforma por fases es teóricamente óptima bajo niveles intermedios de costes de ajuste. Sin embargo, los resultados de simulación numérica sugieren que las ganancias de bienestar adicional por hacer la reforma en fases, en relación a la reforma parcial pospuesta o inmediata, son bastante pequeñas.

Así, el análisis sugiere que, para costes de ajuste convexos, poco puede perderse de seguir una aplicación de: reforma parcial inmediata, con costes de ajuste pequeños; y reforma parcial con posposición, con costes de ajuste amplios.

III TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA Y REFORMA TRIBUTARIA

La Teoría de la Elección Pública se configura como una línea de investigación que incorpora factores de comportamiento social relevantes -

para el funcionamiento y resultado final de la actividad financiera pública. Los ciudadanos y los grupos de presión, los políticos, el gobierno representativo, la administración, el proceso electoral en su conjunto - condicionan el nivel y la composición presupuestaria de una nación.

Esta teoría entronca con las aportaciones de Wicksell (1896) a la Teoría del Cambio Voluntario, con su preocupación por el estudio de las reglas de votación que permitieran determinar el conjunto de bienes públicos que demandaba la sociedad, continúa con los trabajos de Lindahl (1958) y Johnson y Pauly (1969), Buchanan y Tullock (1962), Breton (1969) y - Buchanan (1976).

La situación actual de la Teoría, en el aspecto concreto de la reforma fiscal, se podría dividir en tres sublíneas de investigación. Una se conoce con el nombre de "Constitucional", se ocupa de señalar y argumentar limitaciones al avance del poder gubernamental. Otra modeliza las actuaciones de los distintos interlocutores fiscales y sus repercusiones de cara al nacimiento de las reformas. Estas dos constituyen lo que podríamos denominar "teorías puras" frente a una tercera que actuaría como un puente de unión entre la Teoría de la Imposición Óptima y la Teoría de la Elección Pública, puesto que incorpora a los modelos teóricos de la primera las restricciones de comportamiento político de la segunda. Veamos a continuación las ideas principales que resultan de estas investigaciones.

III. 1 Teoría de la Limitación Constitucional

Los estudios sobre la limitación constitucional giran en torno a la necesidad de contención del gasto público, al considerar que el Sector Público actúa de modo natural maximizando su situación de poder frente a los ciudadanos en provecho propio, asimilando este comportamiento al monstruo bíblico Leviatán. Para esta limitación del gasto sería condición necesaria la limitación de los ingresos, dado que la posibilidad de establecer exacciones coactivas es uno de los principales instrumentos por los que el Sector Público puede actuar como tal Leviatán. Una limitación de este tipo ha de hacerse por normas de rango supremo, como las constitucionales, con supremacía legal sobre la capacidad legislativa que pueda ejercer el gobierno. Las argumentaciones de esta teoría han corrido a cargo, principalmente de Buchanan (1976, 1979, 1984) y Buchanan y Brennan (1977, 1978, 1980 y 1985).

En sus primeros trabajos Buchanan (1976) critica el olvido del gasto público en los estudios de la Teoría de la Imposición Óptima y plan

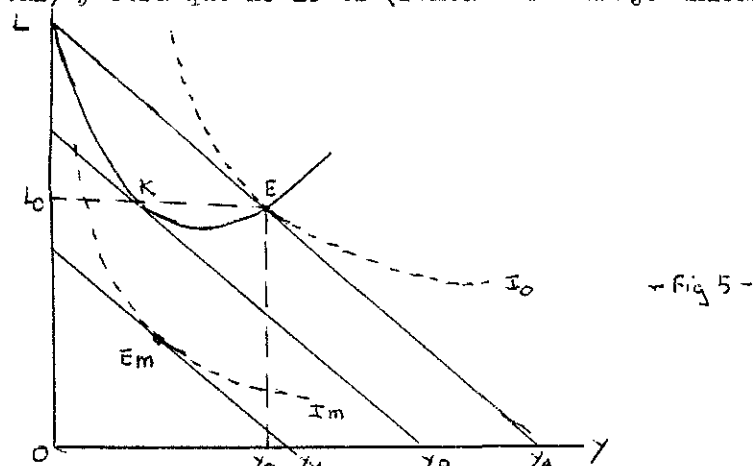
tea la necesidad de un análisis simultáneo de ingresos y gastos para incorporar las normas de eficiencia y equidad de forma adecuada al análisis tributario. En un contexto en el que todos los ciudadanos se encontraran en iguales condiciones, los criterios de equidad e imposición óptima recomendarían impuestos neutrales recaudados en cantidades iguales, pero no dicen nada del total de ingresos a recaudar y el suministro de bienes públicos. En el caso de que existieran diferencias en la valoración de bienes públicos, y pudieran conocerse estas preferencias, habría una solución, en términos de Lindahl, al problema planteado, igualando las valoraciones marginales del gasto público y los costes marginales por el pago de impuestos, convirtiéndose los impuestos en el precio de los bienes públicos. Para que en este modelo se llegue a un resultado, es necesaria la revelación de las preferencias de los individuos. Y este es el principal problema práctico del modelo. Los planteamientos wickselianos suponían elecciones por acuerdo unánime. Cuando se pasa a sistemas más reales como la mayoría simple, y se incorporan los grupos de presión, los partidos, políticos, burócratas y procesos electorales, la relación beneficio recibido - impuesto pagado se difumina. En este contexto las normas constitucionales aparecen como normas de equidad para impedir que la mayoría explote a la minoría, asegurándose beneficios que serán financiados por impuestos pagados por los últimos. Las normas constitucionales deberían garantizar que los impuestos gravaran de forma general a todas las personas y el gasto público se limite a los bienes que benefician a todos.

El diseño de limitaciones constitucionales a las reformas fiscales se precisa mejor por Buchanan y Brennan (1977) a través de un modelo en el que se supone una situación de partida en la que el sujeto desconoce su situación futura y por tanto la cantidad de bienes públicos que deseará. Pero puede preverse que el gasto total deseado será una función directa de los ingresos totales: $G = \alpha R$. Donde R es la recaudación agregada y α la proporción de R destinada al gasto, que es endógena y varía entre 0 y 1.

Si denominamos G al nivel eficiente de gasto público, la recaudación a obtener será: $R = \frac{G}{\alpha}$. El gobierno intentará maximizar la recaudación para maximizar el gasto. El nivel de recaudación es una función de la base imponible (b) y de la estructura de tipos impositivos (σ) y el máximo (R^*) de esta función deberá coincidir con el nivel suficiente para suministrar los servicios públicos que se consideren eficientes:

$$R^*(b, \sigma) = \frac{G}{\alpha}.$$

Para el diseño de las restricciones constitucionales supone un único individuo que puede elegir entre una base comprehensiva (renta integral o total) y otra que no lo es (renta del trabajo únicamente)



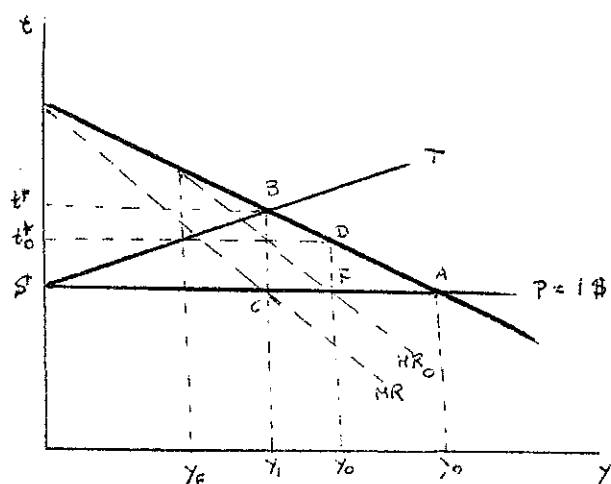
En un eje de coordenadas donde en ordenadas se recogen los niveles de ocio (L) y en abscisas la renta (Y), se representan las curvas de indiferencia del sujeto (I_i). El punto E representa el equilibrio antes de impuestos. (Fig 5)

Si se gravara la renta comprehensiva, toda la renta $O Y_A$ resultaría gravada y el contribuyente desearía limitaciones a este tipo de actuación que podrían ser bien restricciones de la base imponible potencial, gravando la renta del trabajo o bien estableciendo una estructura de tipos proporcional.

En el primer caso, el nivel de renta gravable descendería desde OY_A a $Y_M Y_A$. Este sería el límite máximo de ingresos que podría obtener el gobierno, si establece un impuesto regresivo cuyos tipos impositivos para cada nivel de renta, coincidan con la pendiente de la curva de indiferencia I_i . El equilibrio se obtiene en el punto E_M .

A la restricción anterior se puede añadir la de que la estructura de tipos impositivos no sea regresiva, sino proporcional, con lo que la estructura se cotejaría con un conjunto de equilibrios potenciales a lo largo de la curva de demanda-precio ($L_A K E$ en la figura 5). El punto de equilibrio se encontrará ahora en el punto de tangencia entre esta curva y una paralela a $L_A Y_A$ (punto K), para el que el impuesto proporcional maximizador es $Y_K Y_A / OY_A$. El problema ahora será determinar el tipo impositivo que fijaría un gobierno con el objetivo de maximizar los ingresos fiscales, para ello se considera la función de demanda de la actividad laboral. El gobierno aparece como un monopolista que intenta maximizar su beneficio. En consecuencia, el equilibrio se producirá donde los ingresos marginales cortan a los costes marginales, siendo el tipo impositivo que maximiza los ingresos T^* .

Brennan y Buchanan consideran después los efectos de una estructura de tipos impositivos simple, con solo dos tipos marginales, uno de los cuales es igual a cero y por lo tanto un nivel inicial de renta está exento de impuestos. En este caso los ingresos fiscales serán menores y también el exceso de gravamen. En el caso de tipos proporcionales, en la figura 6, dicho exceso se mediría por el área ABC; y en el caso de una estructura regresiva, por ADF. Pero con una escala progresiva lineal (ST en la figura 6) el tipo marginal que maximiza los ingresos sería el mismo que el obtenido para la estructura proporcional, con el mismo nivel de renta de equilibrio tras impuestos e igual exceso de gravamen.



- Fig. 6 -

Esto permite a Brennan y Buchanan adelantar la conclusión de que la estructura de tipos impositivos no es tan relevante como la fijación de la base imponible. La consideración de más de un individuo les ratifica en sus conclusiones.

Continuando con la tradición postwickselliana, Brennan y Buchanan (1978) reclaman, con vistas a la consecución de eficiencia y racionalidad, el análisis conjunto de costes y beneficios para la elección de los servicios públicos a prestar. Esto, a su vez, es la expresión de la defensa de los impuestos afectados como un instrumento más de control sobre los que deciden fiscalmente.

Los medios constitucionales de control del gobierno se resumen por Buchanan (1979) en limitaciones sobre la estructura de tipos y de las bases, ya mencionadas, en la restricción de los ingresos totales y gastos totales a una fracción o proporción de la renta o producto nacional y la descentralización, permitiendo la competencia del federalismo fiscal.

La propuesta de control del gasto y del ingreso, restringiéndolos proporcionalmente al crecimiento económico general, presenta difi-

cultades tales como: necesidad de conocer el tamaño de participación del sector público en la economía general que se desea, teniendo en cuenta además los cambios tecnológicos, que influirán en el crecimiento de la renta nacional. Otro inconveniente adicional es la casi seguridad de que los límites máximos fijados se conviertan en mínimos; junto con la necesidad de que los ciudadanos y políticos tengan la suficiente formación e información económica como para poder organizarse, en el caso de querer llevar a cabo un cambio constitucional. Por estas razones Buchanan se manifiesta a favor de los otros métodos, señalando como el más apropiado la limitación de las bases imponibles, y sobre todo si el gravamen se realiza sobre bienes o actividades sustitutivos de los no gravados, y se relacionan con los bienes públicos a suministrar. En cuanto a la estructura de tipos impositivos Buchanan y Brennan (1980) rechazan las estructuras progresivas, no uniformes y defienden los impuestos proporcionales.

El federalismo fiscal ayudaría a restringir los abusos gubernamentales permitiendo que los ciudadanos "votaran con los pies" desplazándose así a aquellas áreas geográficas donde el suministro de bienes públicos estuviera más acorde con sus necesidades y con los costes reales de prestación.

III. 2 El mercado de reformas tributarias

La segunda línea de investigación en la Teoría de la Elección Social analiza las consecuencias del comportamiento político para la reforma tributaria. Relacionada con la Teoría del Cambio Voluntario, sin embargo logra un enfoque distinto. Insiste más en la consideración de la reforma tributaria como un resultado de equilibrio, más o menos eventual, de un proceso en el que los políticos son parte fundamental, pero no la única. Su preocupación no es tanto limitar el comportamiento del Sector Público. Las aportaciones más importantes en este campo se deben a Peacock (1981) y Gillespie (1983).

Peacock (1981) considera la reforma tributaria como el producto a comerciar en un mercado, donde los vendedores son los economistas independientes y los compradores la oposición al gobierno. También juegan un importante papel en el mercado de reformas los burócratas que se encargarán de aplicarlas y los electores que soportarán sus consecuencias. Como en cualquier mercado la igualdad entre la oferta y la demanda indicará el output de equilibrio. Peacock no identifica unas curvas de demanda y oferta determinadas, sino simplemente considera los meca-

nismos por los cuales se articulan.

Para explicar como surge la demanda, acepta como válido el planteamiento de Bird y Oldman (1974) basado en el paradigma fines-restricciones-medios. Según este enfoque, la reforma aparece ante la necesidad de restablecer un ajuste solo entre cualquiera de los tres elementos que definen el paradigma: bien por una alteración en el orden de prioridades de los fines, o en las condiciones económicas (restricciones) o cambios en la eficiencia de las medidas fiscales.

Ahora bien, aunque este enfoque queda incorporado a los planteamientos del enfoque de mercado, según señala el propio Peacock (1981, p. 12), los planteamientos son distintos. Como señala Fuentes Quintana (1986, p. 440), el enfoque de mercado parte de "la evidencia de que la estructura fiscal de un país es siempre el fondo de una elección política y esa elección política necesita para su realización -en cualquier realidad nacional- de más explicaciones de las que facilita la proximación prevista de fines-restricciones-medios". Así pues, Peacock acepta la validez del enfoque de Bird y Oldman, o enfoque purista para explicar la afluencia de demandas de reforma, pero no es suficiente para explicar la reforma final resultante, e incluso no es suficiente para explicar la realidad de la gestión de la demanda. Para que el gobierno pudiera especificar sus objetivos, como se indica en el enfoque purista, debería de disponer de unos medios independientes de cualquier influencia externa. Requisitos estos que solo se conseguirían en una dictadura. La democracia introduce una serie de interlocutores que afectan a la demanda final. Por una parte, el gobierno puede revelar distintas funciones de bienestar social (frente a la única que debería manifestarse en la aplicación del enfoque purista), resultantes de las distintas ideologías políticas que a su vez dan lugar a distintas ordenaciones e interpretaciones de los objetivos económicos. A esto se añade la influencia de los funcionarios dedicados a conseguir los objetivos defendibles en la reforma, que no necesariamente tienen que estar de acuerdo con los mismos, y las posibles reacciones de los electores ante las medidas previstas organizándose en grupos de presión con el fin de hacer valer sus intereses.

Por otra parte aparecen también influencias y condicionamientos procedentes del comercio y las directrices fiscales internacionales. Peacock denomina a las primeras restricciones internas y a las segundas restricciones externas.

La oferta de reformas, en constante aumento por el crecimiento de la intervención pública y de las subvenciones bajo la forma de becas de investigación incondicionadas, proviene de los estudios de economis-

tas especializados en temas fiscales. Estos estudios pueden considerarse como bienes intermedios que otros integrarán en esquemas de reforma, que a su vez pasan a ser bienes libres para los compradores. Las teorías mencionadas en las páginas anteriores: Teoría de la Imposición Equitativa, Teoría de la Imposición Óptima, son las que nutren al mercado de reformas. Pero existen problemas para transformar las formulaciones teóricas abstractas en propuestas disponibles para la implantación práctica:

- 1) Los compradores pueden no prestar atención a las virtudes teóricas de los modelos fiscales defendidos por los hacendistas.
- 2) Hay una carencia de apoyo empírico para trasladar los principios fiscales a una estructura fiscal idónea expresada en un programa específico.
- 3) Aún cuando el gobierno o la oposición al mismo aceptara los planteamientos teóricos, pueden aparecer factores que lo alejan de su implantación final, sobre todo los que aparecen representados en la actuación leviatanesca del gobierno. Es aquí pues donde se introduce la Teoría del Intercambio Fiscal. Sin embargo, Peacock considera limitada esta posibilidad por el reconocimiento de cierta capacidad de reacción de los contribuyentes, manifestada en la búsqueda de compensaciones a través del gasto público o en la evasión fiscal.

En un mercado con las características descritas, se hace necesario, para conseguir un funcionamiento eficiente, una información perfecta para lo que los constructores de reformas deben estar en estrecho contacto con sus clientes y viceversa. Y la reforma sólo tendrá éxito si se adapta al proceso democrático en el que surge, sin imponerse al electorado.

Este enfoque de la reforma tributaria defendido por Peacock ha encontrado eco en otros autores que han intentado desarrollar algunas partes del mismo, sobre todo la dedicada a la explicitación de los condicionantes de la función de demanda. Surgen así trabajos como el de Gillespie (1983) que pretende presentar las consecuencias de las reacciones de los electores ante las propuestas de reforma fiscal y su influencia sobre la demanda fiscal.

Elabora un modelo positivo de reforma fiscal donde los políticos son el ánimo principal del mismo. El gobierno intenta obtener los beneficios políticos que puede proporcionarle el gasto público, traduci

dos en victoria electoral. Pero para poder realizar estos gastos, necesitará de una financiación, lo cual supone un coste político. Gillespie supone el gasto público dado y se centra en el comportamiento del gobierno minimizador del coste político de financiación. Define este comportamiento como una "norma de supervivencia", que se caracterizará por explotar cada fuente de ingresos hasta la igualación de los costes marginales para todas las fuentes. El gobierno hará uso de nuevas fuentes cuando el coste político sea menor que el de incrementar el tipo impositivo de una fuente ya existente.

El coste político depende de la oposición política suscitada por la implantación de nuevos impuestos o por la elevación de los tipos efectivos de los ya existentes. A su vez la oposición política tiene costes de organización que serán mayores para el primer caso mencionado de nuevas fuentes de ingresos, que para el segundo, donde pueden aprovecharse economías de escala cuando, al elevarse los tipos impositivos, nuevos contribuyentes se ven afectados y refuerzan la oposición de los ya organizados.

Así pues, por una parte el gobierno se enfrenta al coste político de introducir un nuevo impuesto y a una tasa de coste político creciente, una vez ya implantado, en la medida en que el tipo impositivo se eleva. El coste inicial y su tasa de crecimiento dependerá del número de puntos de recaudación. Cuantos menos sean, mayor facilidad habrá para la agrupación de los afectados con el fin de ejercitar una oposición activa, por lo que el coste político será alto. Pero habrá pocas economías de escala de incorporar contribuyentes adicionales cuando se eleven los tipos impositivos. En consecuencia, el crecimiento de los costes marginales se producirá a una tasa muy lenta. Lo contrario sucederá para una fuente de ingresos potencial con muchos puntos de recaudación.

Además de las economías de escala de organizar la oposición política relacionadas con el número de puntos de recaudación, hay otros factores de influencia en el coste político, tales como las preferencias fiscales, "rivalidad fiscal vertical", "rivalidad fiscal horizontal", la traslación, costes de cumplimiento, recaudación y coacción, exenciones deducciones y créditos.....

Las preferencias o gastos personales de los contribuyentes a favor o en contra de una fuente de ingresos pueden disminuir o aumentar los costes políticos.

La "rivalidad fiscal vertical" recoge los mayores costes políticos a que ha de enfrentarse una jurisdicción fiscal, si otra de nivel superior está usando la misma fuente impositiva. Los costes son mayores debido, sobre todo, a que ya hay una oposición organizada.

Pero no solo aparecen costes por competencia entre jurisdicciones de distinto nivel, también pueden producirse por "rivalidad fiscal horizontal". "El coste político de introducir un impuesto sobre una fuente de ingresos que es móvil y no puede gravarse en una jurisdicción vecina es mayor que si pudiera gravarse en esta" (Gillespie 1983,p.190)

El coste político de introducir un impuesto que no puede trasladarse es mayor que el que sufre uno que sí pueda trasladarse, con tal que el que finalmente soporta al carga sufra ilusión fiscal.

Los costes de cumplimiento, recaudación y ejercicio de la coacción también aumentan el coste político. Las exenciones, deducciones y créditos, por el contrario, al bajar el tipo impositivo efectivo, reducen la oposición y en consecuencia dicho coste.

Partiendo de una situación de equilibrio de igualdad en los costes políticos marginales, la demanda de reforma se plantea por la necesidad de financiar un mayor gasto público y la estructura fiscal propuesta en la misma tratará de incorporar los menores costes políticos. Cambios en los elementos condicionantes de los indicados costes políticos, darán lugar también a reformas fiscales, intentando mantener el mínimo costo. Para materializar las reformas el gobierno puede seguir dos caminos: establecer un "proceso consultivo" o bien un "proceso presupuestario". En el "proceso consultivo" el gobierno informa a través de "libros blancos" para discusión de las medidas que piensa adoptar, con el fin de obtener información de las reacciones de los contribuyentes y en consecuencia del coste político de tales medidas. En el "proceso presupuestario" el gobierno introduce los cambios como parte del discurso presupuestario, desarrollándose después la legislación formal. En este caso el gobierno sabe que hay una oposición política, pero; o bien conoce que los ganadores de la reforma superan a los perdedores y espera su apoyo político; o bien los perdedores, aunque sean muchos, tienen sus fuerzas disgregadas por diversos sectores de la economía. De cualquier forma, no se alienta la contestación a las medidas de reforma como ocurre en el "proceso consultivo".

Hettich y Winer (1984) llevan al campo de la comprobación empírica un modelo con características similares al anterior; si bien, no consideran los costes de introducción de nuevos impuestos, sino única-

mente los que se derivan de la modificación de los ya existentes. Las estimaciones se efectúan para los estados americanos continentales en los años 1976 y 1977, explicando los costes del impuesto sobre la renta y su participación en los ingresos de los referidos estados. Los resultados confirman las hipótesis de que las exenciones, deducciones y créditos reducen la oposición, también el aumento del tamaño relativo del sector público, aunque esto no se preveía con anterioridad. Por el contrario, aumenta la oposición al aumento de los ingresos por dólar de base fiscal potencial (sin exenciones ni deducciones), en relación con otros impuestos que recaigan sobre recursos naturales o sobre ventas al por menor y el uso de fuentes fiscales sujetas a fluctuación. Se esperaba que el cambio a un impuesto federal y la competencia con otros estados reduciría los costes pero los resultados no fueron significativos en este sentido.

Richard Rose (1986) otorga una gran importancia al coste político como favorecedor del mantenimiento de la estructura tributaria existente, y convirtiendo al político en un "evitador de riesgo". Mientras que el aumento del gasto público en partidas presupuestarias populares puede contribuir a maximizar su beneficio (mayores votos), los impuestos, por impopulares, se asocian a costes. El político gobernante intentará, pues, minimizarlos, no tomando decisiones que puedan comprometer su cargo. Se produce así lo que Rose denomina como teoría de la "inercia" que complementaría la teoría del "incrementalismo" ^{en el gasto}. El efecto de inercia se encuentra en relación directa con la recaudación de los impuestos y viceversa : cuanto menos dinero aumenta un cambio tributario, más fácil es introducirlo. Puede ser conducido o alterado con pequeños cambios tales como modificaciones en las bases o en los tipos. Pero las dificultades son grandes cuando lo que se trata es de sustituir un impuesto por otro. Rose considera así que los cambios importantes sólo deben contemplarse desde una perspectiva histórica, como consecuencia de la acumulación de pequeños cambios.

La Teoría de la "inercia" se apoya también en la idea de que, en una situación económica en auge, el volumen recaudatorio de los impuestos aumenta sin necesidad de tomar medidas políticas. Surge en consecuencia la óptica de que la "inercia" se rompe cuando baja el potencial recaudatorio. Esto justifica la idea, muchas veces manifestada, de que tras toda reforma se oculta, o se manifiesta el deseo de completar las arcas insuficientes del sector público. Sin embargo la "inercia" serviría para explicar por qué los políticos no suelen introducir cambios que los teóricos les presentan como muy atractivos (p. e: el impues

to sobre el gasto).

III.3 Teoría de la Elección Social e Imposición Optima

La tercera sublínea de las mencionadas se encuentra representada por John A. Weymark (1978, 1981), quien pretende establecer un puente entre la Teoría de la Imposición Optima y la Teoría de la Elección Social. El nexo de unión consistiría en la introducción de las reglas de votación en los modelos de maximización utilizados por la Teoría de la Imposición Optima.

Weymark plantea que las reformas tributarias que logran mejoras paretianas no son necesariamente las únicas a tener en cuenta. La sociedad puede preferir otras que se impongan a las anteriores, apareciendo lo que se conoce como "dirección dominante" de reforma fiscal.

Estudia las direcciones dominadas y no dominadas de la reforma fiscal, teniendo en cuenta las implicaciones de reglas de unanimidad y Wicksellianas y llegando a la conclusión de que el acuerdo de los consumidores puede llevar a que se escojan alternativas que no conduzcan a la producción eficiente.

CONCLUSIONES : Síntesis de las diferencias entre las Teorías de la Reforma Tributaria.

Son varios los puntos en los que los planteamientos y las consecuencias de las teorías antes expuestas difieren. Hettich y Winer - (1985) concretamente señalan los siguientes: en los objetivos de la reforma tributaria, en los modelos de comportamiento político del sector público que utilizan, en el funcionamiento de la economía privada donde operan, en los elementos componentes de la estructura fiscal, en los enfoques de la imposición que se derivan de tales teorías y en las consecuencias para las reformas parciales.

Los objetivos de la reforma tributaria para la Imposición Equitativa se centran en la libertad, e igualdad perseguida por la equidad horizontal y a través del concepto de renta extensiva. La teoría de la Elección Social tiene por objetivo delimitar y limitar la actuación de los políticos y sus consecuencias para la reforma. Y la Teoría de la Imposición Óptima se preocupa de las reformas eficientes y de la equidad vertical utilizando funciones de bienestar social.

En cuanto a los modelos de comportamiento del sector público utilizados, aunque todas las teorías se mueven en contextos democráticos, la Teoría de la Imposición Equitativa, con un fundamento liberal y cierta preocupación por la actuación discrecional de los políticos, no articula ningún instrumento de control. Esta es la preocupación principal de la Teoría de la Elección Social, planteándose como punto de partida el conocimiento de tales comportamientos. La Teoría de la Imposición Óptima supone que el político conoce las funciones de bienestar y que carece de motivaciones propias, guiándose por el interés público.

Las diferencias con los enfoques sobre el funcionamiento de la economía privada radican en que la Teoría de la Imposición Equitativa considera que el mercado no logra por sí solo corregir las diferencias en la equidad horizontal, mientras que la Teoría de la Imposición Óptima confía en su actuación correctora. La Teoría de la Elección Social matiza el comportamiento del sector privado como el de un interlocutor más sujeto a las reacciones maximizadoras de sus intereses. Las tres teorías operan en equilibrio general; si bien, la Teoría de la Imposición Equitativa tiene una apreciación limitada del mismo.

Las diferencias anteriores se plasman en estructuras tributarias con componentes distintos. Así, mientras la Teoría de la Imposición Equitativa defiende las bases imponibles amplias en búsqueda de la equidad horizontal, dejando la estructura de tipos al acuerdo del pro-

ceso político, la Teoría de la Imposición Óptima, al igual que la Teoría de la Elección Social, prefiere bases estrechas. La Teoría de la Imposición Óptima se inclina por el gravamen de los bienes finales y con mayor elasticidad. La Teoría de la Elección Social propugna la necesidad de evitar los impuestos que recaigan sobre la riqueza, con escaso predicamento también en la Teoría de la Imposición Óptima, y limitaciones en el impuesto sobre la renta junto con impuestos afectados. Por lo que se refiere a la estructura tributaria la Teoría de la Imposición Óptima prefiere tarifas no regresivas o con pocos tipos impositivos. Los tipos bajos también serían preferidos en la Teoría de la Limitación Constitucional en tanto en cuanto reducen la recaudación.

Las preocupaciones principales para cada teoría serán las siguientes: Para la Teoría de la Imposición Equitativa, la medición de la renta extensiva, y por lo tanto, los problemas que presenta, como por ejemplo: cálculo de la renta imputada, tratamiento de rentas irregulares, pérdidas y ganancias de capital realizadas, cálculo de la renta "real" y definición de unidad contribuyente. Para la Teoría de la Imposición Óptima, el conocimiento de las funciones de bienestar social sobre las que estructura todas sus argumentaciones y perfeccionamiento de los modelos teóricos intentando acercarlos a una realidad más cercana a la actual. Y para la Teoría de la Elección Social, el cálculo de los acuerdos constitucionales básicos y del consenso necesario para la aplicación de los mismos.

El conocimiento de estas diferencias por los representantes de las teorías analizadas ha introducido un afán de perfeccionamiento, intentando subsanar las críticas mutuas. Se produce así un mínimo acercamiento a través de las llamadas "reformas parciales". La Teoría de la Imposición Equitativa acepta que algunos acercamientos hacia una ampliación de la base no son siempre convenientes y se debe incorporar no sólo el análisis de la equidad horizontal, sino también de la equidad vertical y de otros impuestos. La Teoría de la Imposición Óptima estima conveniente, aquí, tener en cuenta los efectos distributivos asociados a pérdidas y ganancias de capital introducidos por la reforma, formalizando el "trade off" entre ganancias de eficiencia y efectos distribución. Y la Teoría de la Elección Social intenta estudiar los efectos de limitaciones constitucionales parciales. Aparecen, además, coincidencias, tales como que tanto la Teoría de la Imposición Equitativa como la Teoría de la Elección Social se plantean la necesidad de medir los juicios de valor y la primera junto con la Teoría de la Imposición Óptima la necesidad de estimar los efectos y procesos de capitalización

real de las vías de escape de los impuestos.

Pero a pesar de estos acercamientos y de los intentos de incorporar la Teoría de la Elección Social a las otras formulaciones, las diferencias son todavía muy importantes como para pensar en una postura mínimamente unificada de la Teoría de la Reforma Tributaria. Por otra parte, ninguna de las teorías logra superar sin problemas la prueba de la aplicabilidad práctica. La Teoría de la Imposición Equitativa se enfrenta ante el problema ya mencionado, de la cuantificación de algunas de sus rentas- en especie, ganancias de capital no realizados, etc. . . La Teoría de la Imposición Óptima, aunque ha permitido un avance de - valía incuestionable, se ve limitada, en la práctica, como señala Albi (1986) por la excesiva simplificación de la realidad que efectúan sus modelos y sus altos requerimientos de información. Y añade que, sin embargo, ciertos predicamentos como impuestos sobre bienes no intermedios demandas inelásticas, impuestos sobre consumos específicos, tipos de gravamen bajos, junto con sus consideraciones sobre la progresividad, gozan de viabilidad práctica. De hecho sus planteamientos en torno a los tipos impositivos se han incorporado a las últimas propuestas de re forma tributaria.

La Teoría de la Limitación Constitucional se enfrenta con el problema de determinar el tamaño adecuado del sector público y de jugar con unas reglas de elección tales como la unanimidad que no suelen darse en la realidad.

De los tres enfoques presentados, el primero es el que mayor -- apoyo ha tenido a la hora de informar sobre las reformas tributarias. Se han aducido varias razones, concretamente Puentes Quintana (1986 a y b) señala las siguientes:

- a) El predominio histórico del concepto de renta extensiva.
- b) Menor distanciamiento entre la teoría y la aplicación práctica que otras teorías.
- c) Ha constituido la escuela de los actuales dirigentes políticos y de la administración fiscal.
- y d) Muchas de sus propuestas son ya una realidad fiscal.

Los informes que sirvieron de base para la reforma española de 1977 se encuentran dentro de esta línea, defendiendo un concepto de ren ta extensiva o ampliada. Además de las razones que acabamos de exponer se justifica también este posicionamiento por la necesidad de armonizar

el sistema fiscal español con el imperante en la CEE; sistema este conformado en torno al informe Heumark, claro defensor de la estructura fiscal de la Imposición Equitativa. Otro de los grandes informes de la época, el Informe Carter - que a su vez también influyó en la reforma española- defendía objetivos equivalentes y el concepto de renta extensiva.

Informes como el Meade y el Bradford, que consideran prioritario el objetivo de eficacia al de equidad, teniendo en cuenta la época crítica en la que aparecen, efectúan propuestas de imposición personal sobre el gasto. Estas propuestas eran impensables para una estructura con la historia de la española y con su administración fiscal. Por otra parte, defendían la aplicación de un impuesto sobre la renta extensiva como alternativa, en el caso de que no pudiera aplicarse el impuesto sobre el gasto; con lo cual, volvemos a los análisis ya citados.

N O T A S

- (1) Los distintos conceptos que se han expuesto sobre "renta fiscal" se encuentran recogidos en Fuentes Quintana (1986, b p. 191 a 201). Contiene además una amplia bibliografía.
- (2) Para una visión sobre las discusiones entre la base-renta o la base-gasto ver Albi (1982, 1984). Un estudio sobre los informes principales que defienden un sistema fiscal con base en el impuesto sobre el gasto se encuentra en la introducción a la traducción del Informe Bradford realizada por J.A. Rodríguez Ondarza y J.J. Rubio Guerrero (1986)
- (3) Algunos autores han criticado la utilización del concepto de "gastos fiscales" para argumentar reformas tributarias. Es esta otra forma de criticar la Teoría de la Imposición Equitativa. Paul R. McDaniel - (1985) sostiene que en realidad son reformas de "gasto". "Las reformas típicamente se han buscado en la idea de que las preferencias fiscales violaban la equidad horizontal y vertical;... y, el intento de usar la técnica de gastos fiscales para identificar objetivos de reforma fiscal o causas de desigualdad probablemente originaría informaciones confusas" (McDaniel 1985, p: 277). Pueden producirse faltas de equidad provocadas por los gastos fiscales; pero, en el caso de que se produzcan, deben juzgarse, según McDaniel, desde el punto de vista de los objetivos del gasto.

Esta separación es demasiado drástica, cuando el propio McDaniel reconoce la interacción entre los gastos y los ingresos; y el concepto de "gastos fiscales" como el nexo de unión. La defensa de la eliminación de los gastos fiscales desde el punto de vista de la equidad, también se aceptaría en base a los argumentos de gastos si se tiene en cuenta que los objetivos del gasto y de los impuestos en realidad deben ser coincidentes, a lo que se añade que tal eliminación clarificaría el sistema económico, simplificando y otorgando una mejor información de las actuaciones públicas no sólo a los ciudadanos, sino al propio sector público.
- (4) En este trabajo Ramsey demuestra que si un bien no puede gravarse, el second-best requeriría tipos impositivos diferenciados en relación inversa con la elasticidad precio de esos bienes.
- (5) Los estudios sobre la eficiencia en el campo de la imposición equitativa han alcanzado nuevos avances con las investigaciones de Head y Brennan (1984) sobre las reformas del gasto y de los impuestos. Consideran un modelo que incorpora bienes públicos, privados y mixtos, límites fiscales y efectos distorsionantes de instituciones fiscales con una base fiscal reducida como situación de partida, estudian los efectos de una ampliación de la base imponible sobre la eficiencia. Llegan a la conclusión de que tanto las reformas del gasto como de los impuestos ofrecen beneficios medidos por reducciones en el coste de bienestar. Estos surgen principalmente por menores excesos de carga fiscal ante la ampliación de la base, en el caso de la reforma de los impuestos; e, indirectamente, para la reforma del gasto, por medio de una reducción en la necesidad de ingresos.
- (6) Johnson y Mayer (1962) proponen ante el problema de la imposibilidad de medir la renta imputada, como medida para reducir las inequidades, deducir los intereses de los créditos hipotecarios solo si el número de pro

pietarios excede al número de inquilinos. Según Head (1982, p. 200) esto conduciría a resultados absurdos, como que el óptimo secundario exigiera un impuesto de suma fija sobre un único individuo; por lo que se han propuesto medidas como el coeficiente de variación de los pagos fiscales actuales sobre la media.

- (7) Hettich intenta analizar la equidad sin evaluar los resultados en términos de utilidad, ya que en caso contrario la renta comprehensiva no representa una medida satisfactoria de la capacidad de pago, por no incluir un importante determinante de la utilidad como es el ocio consumido. Con estas premisas, un sistema fiscal que satisfaga las siguientes condiciones asegurará la completa equidad horizontal:
- a) Toda imposición debe relacionarse con la renta.
 - b) Todos los componentes de la renta deben formar parte de la base.
 - c) Todas las partes de la base se deben someter a la misma escala de tipos.
- (8) Hettich considera este índice preferido a otros tales como la suma de desviaciones, ya que este cancelaría las diferencias positivas y negativas entre los individuos cuando estas no son cancelables en un sentido de equidad. El índice de Brennan (1971) basado en las desviaciones relativas podría transformarse en el propuesto por Hettich dividiendo $t^i - g^i$ por la renta comprehensiva (Y^i) o alguna variable relacionada, pero esto no afectaría al "ranking" de alternativas, por lo que también lo rechaza.
- (9) Resulta interesante la polémica abierta entre Graetz (1985) Shachar (1985) y Abrams (1985) en torno a los problemas planteados por la eliminación de la exención de los intereses de determinados bonos.

Michael Graetz considera que la protección de las expectativas no se basa en criterios de justicia ni en criterios de eficiencia. Los criterios de justicia provocan argumentos encerrados en un círculo de relaciones entre derechos adquiridos por las expectativas, y expectativas legitimadas por un derecho. La eliminación de la incertidumbre, alegada por Feldstein como criterio de eficiencia, no es razón para Graetz, debido a que el sistema de la mayoría, utilizado en las rotaciones por la que se eligen los representantes, da unas veces ganadores a unos y otras veces, perdedores. Pero reconoce la existencia de pérdidas para algunos individuos como consecuencia del cambio fiscal. El elemento que actúa como determinante de la necesidad de tener en cuenta normas transitorias es la magnitud de la pérdida, no la retroactividad como normalmente se sostiene. Para Graetz todas las posibles fechas efectivas son retroactivas, tanto si nominalmente lo son como si no, ya que alteran el valor de activos o deudas. Prefiere, en la línea de Kempler, el escalonamiento o el retraso en la entrada en vigor a la cláusula "grandfathering" como normas transitorias, debido a los mayores costes de la última: retrasa y reduce los beneficios del cambio, aumenta la complejidad, y favorece a los contribuyentes que han tomado la postura más agresiva.

Pero algunos de estos costes también corresponden a las alternativas defendidas por Graetz. El aumento de la complejidad sería el que podría considerarse genuino de la cláusula "grandfathering"; lo que sería particularmente grave si el nuevo sistema obtenido tras el cambio fuera extremadamente complejo, pero no si se caminara hacia uno simple.

Shachar se muestra especialmente preocupado por la incorporación de la eliminación de la exención de los intereses de bonos al estudio de

las normas transitorias.

Difiere de la posición de Graetz en que piensa que el elemento crucial no es la magnitud de la pérdida, sino quién la sufre. Esto es importante, por considerar que los cambios fiscales no crean o destruyen capital, sino que los redistribuyen. Con el cambio, ganarán los emisores de bonos y perderán los detentadores, correspondiéndose unos con otros. Señala que esta proposición difiere de las defendidas por Abrams y Graetz para los que el cambio empeoraría a los detentadores sin afectar a los emisores. No llega a señalar un tipo de norma transitoria concreta, aunque Graetz afirma que defiende la cláusula "grandfathering", con el fin de que sea el fisco el que soporte el peso de las pérdidas. Tan solo indica Shacher (1985, p. 1.804) que "las normas deberían basarse en el principio de dejar que el peso recaiga en la parte más capacitada para soportar el riesgo de la pérdida". En un principio podríamos pensar que el más capacitado es el sector público, si no fuera por la lastra que supone el déficit público.

- (10) Para una definición clara del concepto de "exceso de gravamen" ver J.M. González-Páramo (1986).
- (11) Un análisis de los aspectos generales de la Teoría de la Imposición Optima se encuentra en Albi, E. (1978, 1986), Calle R. (1984), Canals, J. (1985), González-Páramo (1984), Fuentes, E. (1986).
- (12) Para una ampliación del modelo a una economía abierta ver Dixit (1985).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRAHAM (1985) "Rethinking Tax Transitions: a reply to Dr. Shocher" Harvard Law Review, vol. 98 nº 8, junio, p. 1.809-1.819.
- ALBI, E. (1978) "La Imposición Óptima" Hacienda Pública Española nº 54 p. 17-36.
- (1982) "A new way to tax reform?" Public Finance V. XXXVII nº 2 p. 153-162.
- (1984) "Perspectivas tributarias" Hacienda Pública Española - nº 91, p. 111-155.
- (1986) "Las nuevas orientaciones de la teoría de la imposición y la política tributaria" Hacienda Pública Española nº 100, p. 185-203
- ATKINSON, A.B. y STERN, N.A. (1974) "Pigou, taxation and public goods" Review of Economic Studies nº 41, p. 119-128.
- y STIGLITZ, J.E. (1980) Lectures on Public Economics. McGraw Hill. England.
- AUERBACH, A.S. (1985) "The Theory of excess burden and optimal taxation" en Auerbach y Feldstein (eds) Handbook of Public Economics vol. I North-Holland, p. 61-127.
- BIRD, B.M. y OLDMAN, O. (1974) Readings on Taxation in Developing Countries 3ª ed. J. Hopkins, Baltimore.
- BOADWAY, R. y FLATTERS, F. (1982 a) Equalization in a Federal State en Economic Council of Canada, Ottawa.
- (1982 b) "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results" Canadian Journal of Economics nº 15, p. 613-633.
- BOUTBAUX, M. (1951) "Le 'revenue distribuable' et les pertes économiques" Econometrica nº 19, p. 112-133.
- BRENNAN, G. (1971) "Horizontal equity: an extension of an extension" Public Finance vol. 26, p. 437-456.
- y MC GUIRE, F. (1985) "Optimal policy under uncertainty" Journal of Public Economic vol. 4, p. 205-209.
- BRETON, A. (1969) "Some problems of major tax reforms" National Tax Journal nº 1, p. 154-163.
- BRUNG, M. (1972) "Market distortions and gradual reform" Review of Economic Studies nº 39, p. 373-383.
- BUCHANAN, J.M. (1976) "Taxation and fiscal exchange" Journal of Public Economics nº 6, p. 17-29.
(Traducción: "La Tributación como intercambio fiscal" en Hacienda Pública Española nº 56, p. 337-345).

- (1979) Constitutional Constraints on Government Taxing Power. Gustav Fisher Verlag Stuttgart.
- (Traducción: "Límites constitucionales al poder fiscal - del Estado" en el Análisis Económico de lo Político: Lecturas sobre la Teoría de la Elección Pública. Introducción J. Casas. Instituto de Estudios Económicos. Madrid 1984).
- (1984) "Constitutional restrictions on the power of government" en The Theory of Public Choice II J.M. Buchanan and R.D. Tollison (eds.) Michigan, p. 439 a 452.
- y BRENNAN (1977) "Towards a tax constitution for leviathan" Journal of Public Economics nº 8, p. 255-273.
- (Traducción: "Hacia una constitución Fiscal frente al Leviatán" en Hacienda Pública Española nº 56, p. 346-358).
- (1978) "Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues" Journal of Public Economic nº 9, p. 301-318.
- (Traducción: "Los instrumentos tributarios como restricciones sobre la disposición de los ingresos públicos" Hacienda Pública Española nº 56, p. 358 a 369.
- (1980) The Power to Tax. Foundations of a Fiscal Constitution. - Ed. Cambridge University Press. Cambridge.
- (1985) The Reason of Rules: Constitutional Political Economy. - Cambridge University Press. Cambridge.
- BUCHANAN y TULLOCK (1962) The Calculus of Consent. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.
- (Traducción: El Cálculo del Consenso. Espasa Calpe, Madrid 1980).
- GALLE, R. (1984) "Desarrollos recientes de la Teoría de la Imposición Óptima" Hacienda Pública Española nº 91, p. 91 a 109.
- CANALS, J. (1985) Diseño de Impuestos y de Reformas Fiscales Óptimas. Hacia una teoría general de la imposición Óptima. Barcelona. Tesis doctoral curso 1984-85.
- CAMPER, Comisión (1966) Report of Royal Commission on Taxation. Ottawa - Queen's Printer.
- (Traducción: Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la Fiscalidad. Instituto de Estudios Fiscales, - Madrid 1975).
- CORDON, J. y DE SEROD, A. (1985) "When government programs create inequities: a guide to compensation policies" Journal of Policy Analysis and Management vol. 4, p. 178-195.
- COSCIANI, C. (1979) "Estructura y condiciones de un sistema tributario moderno". Hacienda Pública Española nº 56. p. 19-39.

- DEBREU, G. (1951) "A classical tax-subsidy problem". Econometrica n° 22 p. 14-22.
- (1954) "The coefficient of resource utilization" Econometrica n° 19, p. 273-292.
- DIAMOND Y MIRLEES (1971) "Optimal taxation and public production I; Production efficiency and II: Tax rules" American Economic Review 61, p. 8-27 y 261-278.
- DIXIT, A. (1975) "Welfare aspects of Tax and price changes" Journal of Public Economics n° 2, p. 103-123.
- (1979) "Price changes and optimum taxation in a many-consumer economy" Journal of Public Economics n° 11, p. 143-158.
- (1985) "Tax policy in open economies" en Auerbach y Feldstein (eds.) Handbook of Public Economics vol. I. North-Holland
- y MUNK (1977) "Welfare effects of tax and price changes" Journal of Public Economics n° 8, p. 103-107.
- DUPUIT, J. (1844) "De la mesure de l'utilité des travaux publics" Annales des Ponts et Chaussées 8. Recogido en K. Arrow and Scitovsky eds. (1969) AEA Reading in Welfare Economics p. 255-283.
- ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1982) Financing Confederation Ministry of Supply and Services, Ottawa.
- FOGELMAN, F., GUESMERT, R. QUINELL, M. (1978) "Dynamic process for tax reform theory" Journal of Economic Theory 17, p. 200-226.
- FELDSTEIN, M.S. (1976 a) "On the theory of tax reform" Journal of Public Economics, 6, p. 77-104.
(Traducción: "Sobre la teoría de la reforma fiscal" Hacienda Pública Española n° 56, 1979, p. 309-328).
- (1976 b) "Compensation in tax reform" National Tax Journal vol. XXIX n° 2, p. 123 a 130.
- FISHER, I. (1939) "Double taxation of saving" American Economic Review vol. 29, p. 16-33.
- y FISHER, H. V. (1942) Constructive Income Taxation. A Proposal for Reform. Harper and Row (eds.). New York.
- FOSTER y SONNENSCHIEIN (1970) "Price distortion and economic welfare" Econometrica n° 38, p. 281-297.
- FUENTES QUINTANA, E. (1975) Los Principios de la Imposición Española y los Problemas de su Reforma. Discurso leído en el acto de su recepción como académico de número en la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- (1986 a) "Opciones fiscales de los años 80" Papeles de Economía Española n° 27, p. 194-277.

- (1986 b) Hacienda Pública: Principios y Estructura de la Imposición. Ed. Rufino García Blanco. Madrid.
- GILBERT, G. (1982) "Economie de la reforma fiscale et systemes fiscaux comparés: Une revue de litterature". Revue Economique v. 33, n° 4, p. 750-768.
- GILLESPIE, H. I. (1983) "Tax reform: the battlefield, the strategies, the spoils" Administration Publique du Canada v. 6, n° 2 p. 181-282.
- GOODS, R. (1964) "The individual Income Tax". The Brookings Institution Washington D.C., v. c. en Instituto de Estudios fiscales, 1973.
- (1977) "The Economic Definition of Income" incluido en Comprehensive Income Taxation ed. J. Peelman, Brookings Institution, Washington.
- (1984) Government Finance in Developing Countries. The Brookings Institution, Washington.
- (1986) "Intereses creados y reforma tributaria" Hacienda Pública Española n° 100, p. 57-71
- GLEZ, PARAMO MTZ. MURILLO, J.M. (1984) "Dualidad y Hacienda Pública" Hacienda Pública Española n° 91 p. 261 a 301.
- (1986) "Imposición y Eficiencia" en Fuentes Quintana Hacienda Pública: Principios y Estructura de la Imposición. Ed. Rufino García Blanco, Madrid, p. 123-143.
- GRABETZ, M. (1985) "Retroactivity Revisited" Harvard Law Review vol. 98, n° 8, p. 1.920-41.
- GREEN, J.R. y SHELISHINSKI, A. (1979) "Approximating the efficiency gains of tax reforms" Journal of Public Economics n° 11, p. - 179-195.
- HAIG, R.H. (1921) The Federal Income Tax. Columbia University Press New York, 1921.
- HARBERGER, A. (1964) "Taxation, resource allocation and welfare" en The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Reserve System. Princeton University Press, Princeton, N.J. for the NBER and Brookings Institution.
- HEAD, J.G. (1982) "The comprehensive tax base revisited" Finanzarchiv n° 40 H2, p. 193-210.
- y BRENNAN, G. (1984) "Free provision, tax limits and fiscal reform" Seminar Paper, 3/84 Monash University.
- HELPMAN y SADKA (1982) "Consumption versus wage taxation" Quarterly Journal of Economics, mayo, p. 363-372.
- HORTICH, W. (1979 a) "Henry Simons on taxation and the Economic System" National Tax Journal vol. XXXII n° 1 marzo, p. 1-9.

- (1979 b) "A theory of partial tax reform" Canadian Journal of Economics v. XII, n° 4, nov., p. 692-712.
- (1983) "Reforms of the tax base and horizontal equity" National Tax Journal, vol. XXXV n° 4 diciembre, p. 417-427.
- y WINER, S. (1984) "A positive model of tax structure" Journal of Public Economics 24 n° 1, p. 67-87.
- (1985) "Blueprints and pathways: the shifting foundations of tax reform" National Tax Journal vol. XXXVIII n° 4 diciembre, p. 423-445.
- HICKS (1940) "The evaluation of social income" Economica n° 7, p. 105-124.
- (1942) "Consumer surplus and Index numbers" Review of Economics Studies n° 9, p. 126-137.
- (1946) Value and Capital 2 ed. Oxford University Press. Oxford.
- HOELLING, H. (1938) "The general welfare in relation to problems of taxation and railway utility rates" Econometrica n° 6 p. 242-269.
- JOHNSON Y LAYER (1962) "An extension of Sidgwick's equity principle" Quarterly Journal of Economics vol. 76, p. 454-463.
- y FAULY (1969) "Excess burden and the voluntary theory of public Finance" Economica n° 36 p. 269-276.
- KAMAHATA (1977) "Price distortion and the second-best optimum" Review of Economic Studies n° 44, p. 23-29.
- LEMPER, D. (1984) "Transitional rules as a tool for effective tax reform" Baylor Law Review v. 36, n° 4, p. 765-811.
- LINDAHL, E. (1958) "Just taxation: a positive solution" en R.A. Musgrave y Peacock (eds.) Classic in the Theory of Public Finance Mc Millan, Londres.
- LEWIS (1951) "Direct versus indirect taxes" Economic Journal vol. 61, p. 577-584.
- MCDANIEL, P.R. (1985) "Identification of the 'tax' in 'Effective Tax Rates', 'Tax Reform' and 'Tax Equity'" National Tax Journal vol. XXXVIII n° 3 sept., p. 273-279.
- MIRRELES, J.A. (1976) "Optimal tax theory: a synthesis" Journal of Public Economics n° 6, p. 327-358.
- MUNZER (1982) "A theory of retroactive legislation" Texas Law Review n° 61, p. 425.
- MUSGRAVE (1959) The Theory of Public Finance. A Study of Public Economy, Mc Graw Hill, Nueva York. (Versión castellana de la 2ª edición por J.M. Lozano Irueste, Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar 1967).

- (1976) "E.T., C.T., and S.B.T." Journal of Public Economics nº 6, p. 3-16.
- (1983) "The nature of horizontal equity and the principle of — broad-based taxation: a friendly critique" en H. A. Head (ed.) Taxation Issues of the 1980's Australian Tax Research Foundation.
- HEUBACK, F. (1971) "Zur problematik von stenerreform in unserer zeit". Trabajo incluido en Der Wirtschaftende Staat. Theorie and Praxis. Publicación homenaje al profesor T. Keller Ed. Verlag Paul Haupt, Berna 1971.
- PAZNER y SADKA (1980) "Excess burden and economic surplus as consistent welfare indicators" Public Finance nº 3, p. 439-449.
- (1981) "Welfare criteria for tax reforms: efficiency aspects" Journal of Public Economics, v. 16, Nº 1, p. 113-122.
- PEARCE, A. (1981) "Fiscal Theory and the Market for Class Reform". Trabajo incluido en Reforms of Tax Systems. Ed. I.W. Roskamp y F. Forte, Ed. Wayne State University Press, Detroit, p. 11-21.
- PICOU, A. C. (1947) A Study in Public Finance 3ª ed. Mac Millan, London.
- POLDAR, S.M. y WATSON, V. (1966) "Problems of Transition and of Implementation of Different Revenue Estructure" International Institute of Public Finance 42 congreso Atenas, Grecia.
- RAKSEY, F.P. (1927) "A contribution to the Theory of Taxation" The Economic Journal nº 37, p. 47-61.
- REZ.ONDARZA y RUBIO (1966) Introducción a la traducción del Informe - Bradford: Propuestas para una reforma Tributaria Básica Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ROSE, R. (1986) "Choice and inertia as alternatives for revenue change" International Institute of Public Finance 42 Congreso, Atenas, Grecia.
- SAMUELSON (1947) Foundations of Economic Analysis Harvard University Press. Cambridge.
- SANDMO, A. (1975) "Optimal Taxation in the presence of externalities" Swedish Journal of Economics nº 77, p. 86-98.
- (1976) "Optimal Taxation - an introduction to the literature" Journal of Public Economics nº 6, p. 37-54.
- SCHLANTZ, G. Von (1876) "Der Einkommensbegriff und die Einkommens vergesetz" Finanzarchiv
(Versión Castellana: "El concepto de renta y las leyes reguladoras del impuesto sobre la renta" en Nacienda Pública Española nº 3, 1970, p. 155-195).

- SHACHAR, A. (1985) "The importance of considering liabilities in tax transitions" Harvard Law Review vol. 98, nº 8, junio, p. 1.842- 1.868.
- SHOUP, Mission (1949) Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission G. H. Supreme Commander for the Allied Powers, Tokio.
- SHOUP, G.S. (1969) Public Finance, Ed. Wiedenfeld and Nicolson, Londres.
(Versión castellana de E. Albi Hacienda Pública Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1980).
- SIMONS, H.C. (1938) Personal Income Taxation. University of Chicago Press, 1938.
(Versión castellana de los capítulos II y III en Hacienda Pública Española nº 3, 1970).
- SURREY, S. (1973) Pathways to tax reform. Harvard University Press, Cambridge.
- WEYMARK, J. (1978) Undominated Directions of Tax Reform. Univ. of British Columbia, Vancouver.
- (1981) "Undominated Directions of Tax Reform" Journal of Public Economics v. 16, nº 3, p. 243-369.
- WICKRELY, W. S. (1947) Agenda for Progressive Taxation. Ed. Ronald Press, New York.
- WICKSELL, K. (1896) "A new principle of justice taxation" en P.A. Musgrave y Peacock (eds.) Classic in the Theory of Public Finance Mc Millan 1958.
- YETZHAKE (1982) "A tax programming model". Journal of Public Economics nº 19. p. 107-120.
- ZODROW, G.R. (1981) "Implementing Tax Reform" National Tax Journal v. XXIV nº 4, p. 401-418.
- (1985) "Optimal Tax Reform in the presence of adjustment costs" Journal of Public Economics v. 27. nº 2, p. 211-230.